

Markku Kivari, Henriika Weiste, Juha Heltimo

# **Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuus suurilla kaupunkiseuduilla**

Tiehallinnon selvityksiä 40/2009

Markku Kivari, Henriika Weiste, Juha Heltimo

# **Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuus suurilla kaupunkiseuduilla**

Tiehallinnon selvityksiä 40/2009

ISSN 1457-9871  
ISBN 978-952-221-291-7  
TIEH 3201154

Verkkojulkaisu pdf ([www.tiehallinto.fi/julkaisut](http://www.tiehallinto.fi/julkaisut))  
ISSN 1459-1553  
ISBN 978-952-221-292-4  
TIEH 3201154-v

Edita Prima Oy  
Helsinki 2010

Julkaisua myy/saatavana:  
[asiakaspalvelu.prima@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.prima@edita.fi)  
Faksi 020 450 2470  
Puhelin 020 450 011

**Tiehallinto**  
Keskushallinto  
Opastinsilta 12A  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puhelinvaihte 0204 22 11

**Markku Kivari, Henriika Weiste, Juha Heltimo: Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuus suurilla kaupunkiseuduilla.** Helsinki 2009. Tiehallinto, Keskushallinto. Tiehallinnon selvityksiä 40/2009, 46 s. + liitt. 6 s. ISSN 1457-9871, ISBN 978-952-221-291-7, TIEH 3201154.

**Asiasanat:** infrastruktuuri, liikennejärjestelmä, palvelut, liikenne, suunnittelu, yhteistyö, kestävä kehitys, maankäyttö, lainsäädäntö

**Aiheluokka:** 10; 01

## TIIVISTELMÄ

Liikennejärjestelmätynällä tarkoitetaan eri toimijoiden yhteistä suunnittelua, osallistumista ja muuta yhteistyötä silloin, kun tavoitteena on liikennejärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen. Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuudella tarkoitetaan toimijoiden kykyä edistää liikennejärjestelmäsuunnittelun ja muiden yleisten liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Liikennejärjestelmätyn sisältöä on arvioitu erityisesti liikenne- ja maankäyttöhankkeiden vuorovaikutuksen sekä muiden kestävän liikkumisen edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden kautta.

Liikennejärjestelmätyn avaintoimijoiden mielestä merkittävin vaikuttavuuden este on toimijoiden rahoitus- ja henkilöresurssien puute. Rahoituksen niukkuus estää tai hidastaa sovittujen toimenpiteiden toteuttamista. Henkilöresurssien puute puolestaan heijastuu toiminnan jatkuvuuteen ja kattavuuteen sekä toimijoiden motivaatioon. Toinen merkittävä ongelma on päätöksenteon irrallisuus suunnittelusta ja asioiden valmistelusta.

Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden keskeinen edellytys on toimijoiden yhteistyön organisointi ja toiminnan jatkuvuus. Vaikuttavuus on parempaa seuduilla, joilla liikennejärjestelmätyn on järjestäytynyt. Toiminnan vaikuttavuuden kannalta tilannetta parantaa, jos liikennejärjestelmätyn kytketään aitoon seututason maankäytön tai joukkoliikenteen strategiaprosessiin. Tällöin sekä resursoinnille että päätöksentekokäytännöille löytyy ainakin osin olemassa oleva perusta.

Liikennejärjestelmätyn liittyvien aiesopimusten luonne on muuttunut selvästi 2000-luvun aikana. Hankkeiden rinnalla korostuvat nyt entistä selvemmin yhteistyöhön, liikenteen ja maankäytön vuorovaikutukseen ja liikkumisen ja liikenteen hallintaan liittyvät toimenpiteet. Nähtävillä on myös, ainakin kasvualueilla, tarve laajentaa seututason sopimusmenettelyä enemmän MAL-sopimusten (maankäyttö, asuminen, liikenne) suuntaan, mikä olisi selkeästi liikennejärjestelmätyn vaikuttavuutta parantava kehityssuunta.

Valtakunnantason ohjauksella voidaan korostaa seututason yhteistyön tarvetta liikennejärjestelmätyn. PARAS -hanke on joillakin seuduilla synnyttänyt aitoa seututason toimintaa. Joukkoliikenteen lakimuutokset ja ilmasto- ja ympäristöpolitiikan vaatimukset edesauttavat myös seututason yhteistyön syntymistä. Valtion osallistuminen merkittävien hankkeiden toteutukseen on aiesopimus- ja käytäntöön kuntia sitouttava tekijä. Valtion osallistumisella seututasolle erillishoiduksen myötä syntyisi ohjauskanava yleisten liikennepoliittisten tavoitteiden jalkauttamiseksi nykyistä vahvemmin seututasolle.

Liikennejärjestelmätyn hallinnollinen ja lainsäädännöllinen toimintaympäristö on yhdessä historian suurimmista murrosvaiheistaan. Tämä tarjoaa mahdollisuuden pohtia toimintatapoja ennakkoluulottomasti. Murrosvaiheessa on tarve selvittää osapuolten odotuksia uudistuvassa tilanteessa ja työstää liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenneviraston, ELY-keskusten ja suurten kaupunkiseutujen yhteisiä toimintatapoja liikennejärjestelmätyn toimivuuden parantamiseksi.



## ESIPUHE

Tiehallinto, keskeisenä valtakunnallisena ja alueellisena liikennejärjestelmätöön osapuolena, on ollut vahvasti kehittämässä ja uudistamassa liikennejärjestelmätöön sisältöä. Liikennejärjestelmäsunnittelun ja liikennejärjestelmätöön kehittämistä on aikaisemmin käsitelty mm. seuraavissa julkaisuissa:

- Käyttäjälähtöisyys seudullisessa liikennejärjestelmäsunnittelussa (2007)
- Liikennejärjestelmätöön kehittäminen Tiehallinnossa (2008)
- Liikennejärjestelmätöön kehittäminen kaupunkiseuduilla selvityksen (2008)

Valtaosa selvityksissä esitetyistä johtopäätöksistä ja kehittämissuosituksista ovat liittyneet tavalla tai toisella eri osapuolten välisen yhteistyön, liikennejärjestelmätöön, kehittämiseen.

Tässä työssä on keskitytty puhtaasti liikennejärjestelmätöön toimintamalleihin ja liikennejärjestelmätöön vaikuttavuuteen eli siihen, miten liikennejärjestelmätö on eri kaupunkiseuduilla organisoitu ja minkälaisia tuloksia (hyötyjä) liikennejärjestelmätöllä on kaupunkiseuduilla saatu aikaiseksi. Työn tuloksena on kuvattu tärkeimmät liikennejärjestelmätöön vaikuttavuutta estävät ja edistävät tekijät sekä suositukset kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätöön kehittämisestä.

Työtä on ohjannut seuraava työryhmä:

Timo Mäkikyrö (pj.)	Tiehallinto/Oulun tiepiiri
Risto Leppänen	Tiehallinto/Oulun tiepiiri
Mirja Hyvärinta	Tiehallinto/Uudenmaan tiepiiri
Hanna Lindholm	Tiehallinto/Turun tiepiiri
Tero Haarajärvi	Tiehallinto/Hämeen tiepiiri
Mika Savolainen	Tiehallinto/Savo-Karjalan tiepiiri
Markku Järvelä	Tiehallinto/Vaasan tiepiiri
Hannu Keralampi	Tiehallinto/Keski-Suomen tiepiiri
Pekka Ovaska	Tiehallinto, Keskushallinto

Konsultteina työssä ovat toimineet Markku Kivari (projektipäällikkö) ja Juha Heltimo Strafica Oy:stä sekä Henriika Weiste Waystep Consultingista.

Helsingissä joulukuussa 2009

Tiehallinto  
Keskushallinto

## Sisältö

TIIVISTELMÄ	3
ESIPUHE	5
1 JOHDANTO	9
1.1 Työn tausta ja tavoitteet	9
1.2 Lähestymistapa	10
1.3 Työmenetelmien kuvaus	11
2 LIIKENNEJÄRJESTELMÄTYÖ KOHDESEUDUILLA	13
2.1 Pääkaupunkiseutu	13
2.2 Oulun seutu	14
2.3 Tampereen seutu	15
2.4 Turun seutu	16
2.5 Kuopion seutu	17
2.6 Vaasan seutu	19
3 AIESOPIMUSTEN JA MAANKÄYTÖN SUUNNITELMIEN ANALYYSI	20
3.1 Aiesopimusten sisältöanalyysi	20
3.2 Maankäytön suunnitelmien analyysi	22
4 LIIKENNEJÄRJESTELMÄTYÖN VAIKUTTAVUUS	23
4.1 Tarkastelukehikko	23
4.2 Vaikuttavuus kohdeseuduilla	25
4.3 Yhteenvedo	32
5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA SUOSITUKSIA	34
5.1 Liikennejärjestelmätyn hyödyt	34
5.2 Vaikuttavuuden esteitä	35
5.3 Vaikuttavuuden edistimiä	37
5.4 Aiesopimusten kehittäminen	42
5.5 Liikennejärjestelmätyn toimintaympäristö murroksessa	43
6 LIITTEET	45
ASIAANTUNTIJAKYSELYN LOMAKE	1
HAASTATTELUIDEN ASIALISTA	2
HAASTATTELUIJEN JA TYÖPAJAN OSALLISTUJAT	3



## 1 JOHDANTO

### 1.1 Työn tausta ja tavoitteet

Liikennejärjestelmätyn tarkoitetaan eri toimijoiden yhteistä suunnittelua, osallistumista ja muuta yhteistyötä silloin, kun tavoitteena on liikennejärjestelmäkokonaisuuden (infrastrukturi, palvelut, liikenne) kehittäminen. Tiehallinto, keskeisenä valtakunnallisena ja alueellisena liikennejärjestelmätyn osapuolena, on ollut vahvasti kehittämässä ja uudistamassa liikennejärjestelmätyn sisältöä. Liikennejärjestelmäsunnittelun ja liikennejärjestelmätyn kehittämistä on aikaisemmin käsitelty mm. seuraavissa julkaisuissa:

- *Käyttäjälähtöisyys seudullisessa liikennejärjestelmäsunnittelussa* selvityksen (2007) tavoitteena oli tutkia, miten käyttäjälähtöisyys on huomioitu liikennejärjestelmäsunnittelun (case-kohteet) eri vaiheissa ja miten käyttäjälähtöisyys on vaikuttanut suunnitelmien sisältöihin ja laadintaprosesseihin. Tavoitteena oli myös löytää päätelmiä ja suosituksia liikennejärjestelmäsunnitelmien ohjelmoinnin ja laadinnan kehittämiseksi.
- *Liikennejärjestelmätyn kehittäminen Tiehallinnossa* selvityksen (2008) tehtävänä oli määritellä liikennejärjestelmätyn käsitettä, kirjata liikennejärjestelmätyn kehittämistarpeet Tiehallinnon näkökulmasta ja laatia ehdotus seuraavan vaiheen kehittämistoimista.
- *Liikennejärjestelmätyn kehittäminen kaupunkiseuduilla* selvityksen (2008) tavoitteena oli selvittää, miten kaupunkiseutujen liikenneyhteistyötä voidaan syventää, konkretisoida ja pitkäjänteistää sekä hahmotella toimintamallia ja työvälineitä kaupunkiseutujen liikennestrategian laatimiselle.

Valtaosa selvityksissä esitetyistä johtopäätöksistä ja kehittämissuosituksista ovat liittyneet eri osapuolten välisen yhteistyön, liikennejärjestelmätyn, kehittämiseen. Liikennejärjestelmätyn ei näissä selvityksissä ole kuitenkaan nostettu erilliseksi tarkemmin käsiteltäväksi asiaksi. Jatkumona jo laadittuihin selvityksiin tässä työssä on keskitytty puhtaasti liikennejärjestelmätyn toimintamalleihin ja liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuteen. Työssä on selvitetty, miten kaupunkiseuduilla tehtävä liikennejärjestelmätyn on organisoitu ja minkälaisia tuloksia on saavutettu.

Selvitystyössä on pyritty vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin:

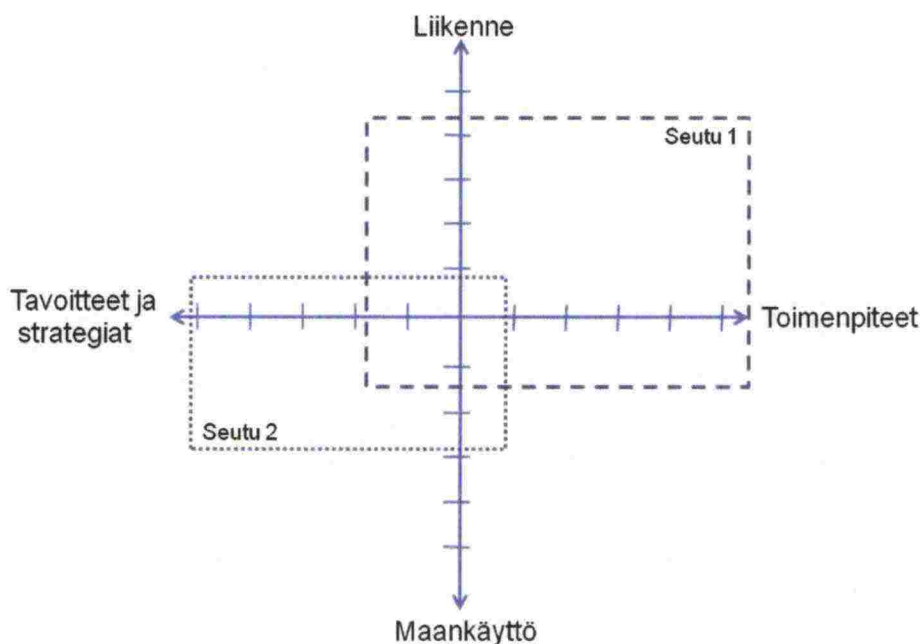
- Miten seudullinen liikennejärjestelmätyn on edistänyt yleisten liikennepoliittisten ja alueellisten tavoitteiden toteutumista liikenne- ja maankäyttöhankkeiden toteuttamisessa?
- Onko yhteistyöllä pystytty vaikuttamaan kulkumuotojakaumaan ja liikenneolojen kehitykseen?
- Onko liikennejärjestelmätyn ollut vaikutusta kuntien päätöksentekoprosessissa tai päätösten sisältöön?
- Minkälaisten yhteistoiminnan muotojen kautta kaikki toimijat saavat hyötyä toimintaansa? Miten seudullinen liikennejärjestelmätyn tulisi organisoida? Miten eri osapuolet saadaan sitoutumaan liikennejärjestelmätyn?

- Miten sektori- ja toimijakohtaisesta osaoptimoinnista päästään liikennejärjestelmäkokonaisuuden optimiin?
- Miten liikenteen ja maankäytön vuorovaikutusprosessista saadaan vaikuttavaa, kokonaisvaikutuksia optimoivaa?

Selvitystyöhön valittiin mukaan neljä suurinta kaupunkiseutua (pääkaupunki-seutu, Turku, Tampere ja Oulu) sekä lisäksi keskisuurten kaupunkiseutujen edustajina Kuopion seutu ja Vaasan seutu.

## 1.2 Lähestymistapa

Liikennejärjestelmätyn rooli osana yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelua sekä liikennejärjestelmätyn sisältö painottuu eri kaupunkiseuduilla eri tavoin. Toisaalla painottuu tavoitteiden ympärillä tapahtuva keskustelu, kun toisaalla toiminnan ytimessä on hankkeiden ja aiesopimuksen työstämisen kautta tapahtuva yhteistyö. Vastaavasti maankäytön ja liikenteen keskinäinen painotus voi eri seuduilla olla hyvinkin erilainen. Yleisesti ottaen liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden voidaan arvioida olevan sitä parempi, mitä laajemmin ja tasapainoisemmin liikenne- ja maankäyttö kytkeytyvät toimintaan ja samalla sekä liikenteen että maankäytön tavoitteet ja toimenpiteet ovat linjassa keskenään.



Kuva 1. Hahmotusmalli lähestymistavasta (liikennejärjestelmätyn ulottuvuudet).

Vaikuttavuutta on työssä käsitelty liikennejärjestelmätyn liikenne-maankäyttö, tavoite/strategia-toimenpiteet ulottuvuuksien kautta, eli miten hyvin liikennejärjestelmänäkökulma otetaan huomioon maankäytössä ja miten hyvin liikenteen ja maankäytön kehittämistoimenpiteet tukevat yhdessä sovittuja tavoitteita. Vaikuttavuuden arvioinnin ohella työssä on tunnistettu varsinaisen vaikuttamisen mahdollistaneet toimintamallit ja vaikuttamismekanismit (edistimet). Lisäksi on tunnistettu ne tekijät, joiden on koettu hidastaneen tai estäneen tavoitteiden saavuttamista (esteet).



### 1.3 Työmenetelmien kuvaus

Selvitystyön aikana liikennejärjestelmätyn vaikuttavuutta sekä vaikuttavuuden esteitä ja edistimiä kartoitettiin useista eri lähteistä ja laajan vuoropuhelun avulla. Työmenetelminä olivat kohdeseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien aiesopimusten ja maankäytön suunnitelmien sisältöanalyysi, asiantuntijakysely ja seutukohtaiset haastattelut liikennejärjestelmätyn nykytilasta ja toimivuudesta sekä asiantuntijatyöpaja. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti kunkin työvaiheen sisältö.

#### Aiesopimusten ja maankäytön suunnitelmien analyysi

Aiesopimusten ja maankäytön suunnitelmien analyysin tarkoituksena oli syventää "Liikennejärjestelmätyn kehittäminen kaupunkiseuduilla" selvityksen yhteydessä tehtyä liikennejärjestelmäsuunnitelmien sisältöanalyysiä aiesopimusten tarkemmalla analysoinnilla sekä seutujen kaavoituksen asiakirjojen analyysillä. Aiesopimusten osalta käytiin läpi kaikkien kohdeseutujen sekä muiden keskeisten kaupunkiseutujen (Lahti, Kouvola, Jyväskylä, Joensuu) tuoreimmat aiesopimukset. Maankäytön suunnitelmien osalta keskityttiin kohdeseutujen maakunta- ja yleiskaavoihin (ml. rakennemalliselvitykset).

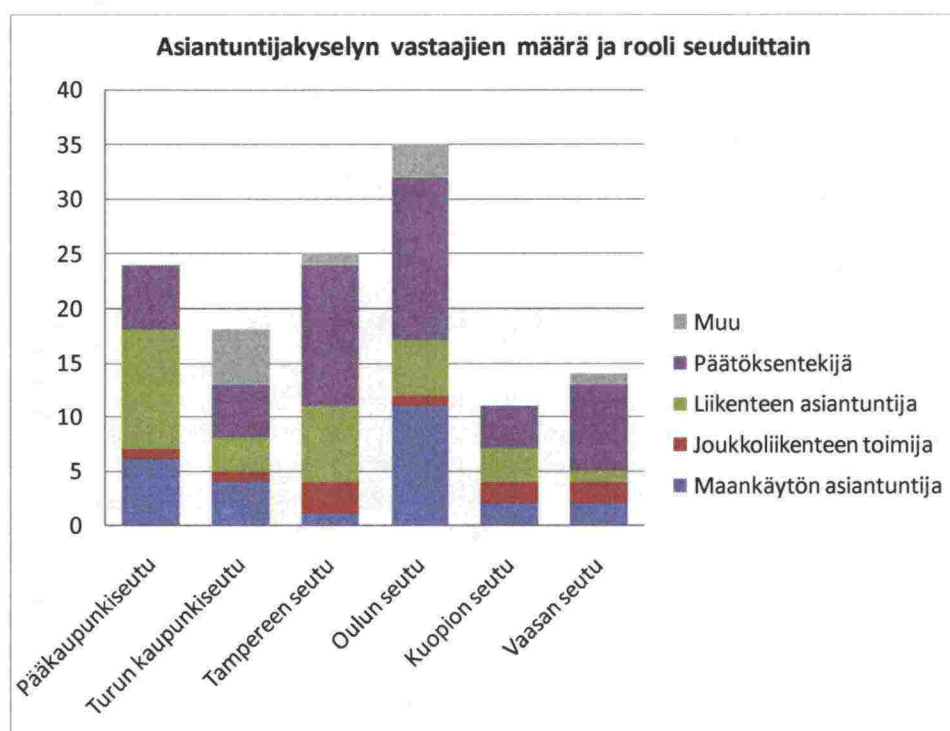
Aiesopimusten sisältöanalyysi tehtiin liikennejärjestelmätyn kehittämisen näkökulmasta ja arvioinnissa keskityttiin erityisesti seuraaviin teemoihin: liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus, muiden yhteistyökysymysten käsittely, keinovalikoiman monipuolisuus, painotukset eri kulkutapojen käsittelyssä, liikennejärjestelmätyn seurannan käsittely ja liikennejärjestelmän kehittämisen rahoitus. Maankäytön suunnitelmien analyysin tarkoituksena oli puolestaan arvioida seudullisen liikennejärjestelmäsuunnittelun kytkentää seudun maankäytönsuunnitteluun ja päinvastoin. Analyysin tuloksia on esitelty tarkemmin luvussa 3.

#### Asiantuntijakysely

Asiantuntijakyselyn tarkoituksena oli selvittää kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyn eri osapuolien näkemyksiä liikennejärjestelmätyn vaikuttavuudesta sekä eri ulottuvuuksien (maankäyttö, liikenne, toimenpiteet ja tavoitteet) välisiä suhteita. Kysely suunnattiin kattavasti kohdeseutujen (PKS, Tampere, Turku, Oulu, Kuopio ja Vaasa) liikennejärjestelmätyn mukana oleville/olleille toimijoille valtionhallinnossa, maakunnissa, kunnissa, maakunnissa ja joukkoliikenteessä. Kysely lähetettiin myös tarkastelualueen kaupunkien ja kuntien päätöksentekijöille (kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille, teknisille lautakunnille).

Kyselyyn saatiin kaikkiaan 130 vastausta. Tulokset analysoitiin vastaajan roolin (maankäytön suunnittelija, liikennesuunnittelija, joukkoliikenteen edustaja ja päätöksentekijä) mukaan sekä seuduittain. Vastausten jakautuminen seuduittain ja vastaajan roolin mukaan on esitetty kuvassa 2. Kyselylomake on esitetty raportin liitteessä 1. Kyselyn tulokset on sisällytetty suoraan luvuissa 3-5 tehtyihin analyysihin. Kysymyskohtaiset jakaumat on esitetty erillisessä tausta-aineistossa.

Merkillepantavaa kyselyssä on päätöksentekijöiden aktiivinen osallistuminen kyselyyn. Aiemmissa selvityksissä ei ole selvitetty päätöksentekijöiden käsityksiä liikennejärjestelmäsuunnittelun tai -työn merkityksestä ja tuloksista.



Kuva 2. Asiantuntijakyselyn vastausten määrän jakautuminen kaupunkiseuduittain ja toimijoittain.

### Haastattelut

Seutukohtaisissa haastatteluissa keskusteltiin vapaasti kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyn nykytilasta, toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Haastateltaville toimitettiin etukäteen kysymyslistat (liite 2.), jotta samat, tärkeimpinä pidetyt asiakokonaisuudet tulivat käsitellyksi kaikilla seuduilla. Haastatteluiden tulokset on sisällytetty suoraan luvuissa 3-5 esitettyihin analyysihin.

Haastattelut toteutettiin siten, että kullakin seudulla järjestettiin yksi yhteinen haastattelu-/keskustelutilaisuus. Tilaisuuteen kutsuttiin paikalle keskuskunnan, kehyskunnan, maakunnan, lääninhallituksen ja tiepiirin edustaja. Ryhmähaastatteluja täydennettiin tarvittaessa yksilöhaastatteluilla. Haastatteluihin osallistuneet henkilöt on esitetty liitteessä 3.

### Työpaja

Työpajassa esiteltiin kyselyn, haastatteluiden ja aiesopimusanalyysin tulosten pohjalta laadittua yhteenvetoa liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden esteistä ja edistimistä sekä alustavia johtopäätöksiä liikennejärjestelmätyn kehittämiseksi. Ryhmätöitä tehtiin neljästä eri näkökulmasta: liikenne- ja maankäyttö vuorovaikutus, liikennejärjestelmäkokonaisuuden hallinta, liikennejärjestelmätyn organisointi sekä kaupunkiseudun ja maakuntatason suunnittelun työnjako. Ryhmiä pyydettiin tunnistamaan, mitkä tekijät tai toimintamallit estävät tulosten saavuttamista liikennejärjestelmätyn, ja tämän jälkeen pohtimaan ratkaisukeinoja niihin. Työpajaan osallistuneet henkilöt on esitetty liitteessä 3.

## 2 LIIKENNEJÄRJESTELMÄTÖ KOHDESEUDUILLA

### 2.1 Pääkaupunkiseutu

#### Suunnittelutilanne

Vuonna 2007 pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) laadittiin liikennejärjestelmäsuunnitelman (PLJ 2007) pohjalta jo neljäs valtion ja YTV-kaupunkien aiesopimus liikennejärjestelmän kehittämisestä. Parhailaan on käynnissä viidennen, tällä kertaa koko Helsingin seudun aluetta (14 kuntaa) koskevan liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ 2011) laatimisprosessi.

Liikennejärjestelmätö Pääkaupunkiseudulla perustuu jo vakiintuneeseen neljän vuoden syklillä tehtävään liikennejärjestelmäsuunnittelukokonaisuuteen. Suunnitelman lähtökohdat ja valmistelutapa hyväksytään ns. puiteohjelmassa, joka HLJ 2011 osalta on hyväksytty YTV:n hallituksessa 2008. Puiteohjelma määrittää vuosia 2008–2011 käsittävän suunnittelu- ja selvityskokonaisuuden, jonka tuloksena syntyy liikennejärjestelmävisio ja kehittämisstrategia. Suunnitteluprosessiin liittyy oleellisena osana suunnittelun painopistealueita selvittäviä tilannekatsauksia ja selvityksiä sekä laaja liikenne tutkimus.

Maakuntatasolla on laadittu Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien yhteinen liikennestrategia, josta kuitenkin on rajattu pois Pääkaupunkiseutua koskevat toimenpiteet. Suunnitelma muodostaa kuitenkin yhden keskeisen lähtökohdan nykyiselle HLJ 2011 suunnitteluprosessille Helsingin seudun kuntien osalta. Maakuntatason suunnitelman keskeiset laatijat ovat olleet Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot sekä Tiehallinnon Uudenmaan tiepiiri. Sipoon kunnan osalta HLJ 2011 suunnitteluprosessiin kytkeytyy myös vuonna 2008 valmistunut Itä-Uudenmaan maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma.

#### Toimintamalli

Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää koskevaa suunnittelua varten on olemassa valtion viranomaisten, pääkaupunkiseudun kaupunkien ja YTV:n sekä Uudenmaan liiton kesken tapahtuva nk. PLJ-menettely (pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma). Mainitut tahot allekirjoittavat myös PLJ:n toteuttamista koskevan aiesopimuksen, jossa on ajoitettu suunnitelman mukaiset hankkeet eri koreihin ja arvioitu niiden kustannukset.

Pääkaupunkiseudulla liikennejärjestelmätöä on tehty ainoana seutuna Suomessa lakiin perustuvana tehtävänä, joka laissa on määrätty Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) vastuulle. YTV on huolehtinut koko pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnittelusta. Lisäksi YTV on määritellyt alueen liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteita ja liikennepolitiikkaa pidemmällä aikavälillä laatimalla pitkän aikavälin suunnitelmia.

Joukkoliikenteessä YTV on vastannut seudullisen bussiliikenteen ja kaupunkiratojen junaliikenteen sekä Espoon, Vantaan, Keravan ja osin Kirkkonummen joukkoliikennepalvelujen suunnittelusta ja hankinnasta. YTV on laatinut muutaman vuoden välein seudullisen joukkoliikennesuunnitelman, joka on useamman vuoden ajanjaksolle ulottuva joukkoliikenteen palvelutasoa kos-



keva linjaston kehittämssuunnitelma. Vuonna 2008 YTV laati osana PLJ:n joukkoliikennestrategiaa Tavoitelinjastosuunnitelman, joka yhdistää strategiset ja operatiiviset suunnittelutasot. YTV on myös vastannut seudun lippu- ja informaatiojärjestelmän kehittämssstä. HKL:n suunnitteluyksikkö on vastannut Helsingin sisäisen joukkoliikenteen suunnittelu- ja tilaajatoiminnoista.

Tilanne muuttui vuoden 2010 alussa, jolloin YTV-laki (1269/1996) kumottiin ja sen tilalle tuli pääkaupunkiseudun kunnille asetettu yhteistoimintavelvoite jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämssän liittyvissä asioissa. Lain uudistuksen myötä YTV:n liikennettä koskevat tehtävät siirtyivät vuoden 2010 alusta henkilöliikennelakiin perustuvalle Helsingin seudun liikenne (HSL) kuntayhtymälle. Uusi kuntayhtymä voi hoitaa tehtävänsä myös aikaisempaa laaja-alaisemmin, kun Helsingin seudun joukkoliikenteen kuntayhtymään voivat jatkossa liittyä myös muut Helsingin seudun kunnat.

Liikennejärjestelmäs suunnitelman valmistelua ohjaa HLJ-toimikunta, jossa on edustajat pääkaupunkiseudun kunnista, Kuuma-kunnista, Kuntaryhmä Neulosista, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Ratahallintokeskuksesta, Uudenmaan tiepiiristä, ympäristöhallinnosta sekä Uudenmaan liitosta ja Itä-Uudenmaan liitosta. Myös Helsingin seudun liikenneneuvottelukunta sekä Helsingin seudun MAL-neuvottelukunta ja MAL-jaosto käsittelevät suunnitelmaa. HLJ 2011 valmistellaan siten, että liikennejärjestelmäpäättös voidaan tehdä vuoden 2011 alussa. Suunnitelman toteuttamisesta tehdään aiesopimus liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen ja vuorovaikutus muodostavat keskeisen osan HLJ 2011:n valmistelua. Koska suunnittelu perustuu lakiin, kokonaisuuteen sovelletaan myös SOVA-lain edellyttämää vaikutustenarviointia.

## 2.2 Oulun seutu

### Suunnittelutilanne

Oulun seudulla liikennejärjestelmäs suunnittelu osana seudun kuntien yhteistä yleiskaavaprosessia aloitettiin keväällä 1999. Vuonna 2003 valmistui yleiskaavaehdotus ja Oulun seudun liikenne 2020 -suunnitelma. Liikenteen aiesopimus solmittiin vuonna 2004. Seitsemän kunnan yhteinen yleiskaava vahvistettiin vuonna 2005 ja yleiskaavan laajennus 2007. Seudullinen maankäytön toteuttamisohjelma valmistui vuoden 2009 lopulla.

Oulun seudun maankäytön ja liikenteen aiesopimus vuosille 2009–2012 al-lekirjoitettiin syksyllä 2009. Sopimus raamittaa seudun yleiskaavan ja liikennejärjestelmän toteuttamisen periaatteet sekä liikennejärjestelmän kärkehtävät.

Oulun seutu, Oulun tiepiiri ja liikenne- ja viestintäministeriö teettivät Oulun seudulla syksyllä 2009 laajan liikennetutkimuksen. Tulokset on tarkoitus julkaista helmikuussa 2010.

Oulun seudun joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet on määritetty vuonna 2005. Palvelutasosuunnitelma on vanhentunut. Parhaillaan laaditaan seudullista selvitystä joukkoliikenteen uudesta hoitomallista.

### Toimintamalli

Oulun seutu on organisoinut jatkuvan liikennejärjestelmätöön vuonna 2004 aiesopimuksessa sovitulla tavalla neljän seudullisen työryhmän kautta. Seudun viranomaistahoista koostuvat liikennejärjestelmä-, liikenneturvallisuus-, joukkoliikenne- ja liikenteenhallintatyöryhmät kokoontuvat säännöllisesti. Työryhmien asiantuntija- ja sihteeripalveluista vastaa konsultti. Työryhmät laativat itselleen vuosittain toimintasuunnitelmat. Konsultti valmistelee asiat kokouksiin yhdessä työryhmän puheenjohtajan kanssa.

*Liikennejärjestelmätöryhmän* tehtävänä on liikennejärjestelmän kehittämistä koskevan aiesopimuksen laatiminen, toteuttamisen edistäminen ja toteuttamisen seuranta sekä mm. seuturakennetiimin liikenneasiantuntijana toimiminen. Työryhmä antaa liikennejärjestelmänäkökulmasta lausunnot seudun kuntien maankäyttösuunnitelmiin ja kaavoihin. Työryhmässä ovat edustettuna Oulun seudun kunnat (Oulun kaupunki ja muista kunnista yhteensä kolme edustajaa), Oulun tiepiiri, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Oulun lääninhallitus sekä seudun joukkoliikenne-, liikenneturvallisuus- ja liikenteenhallintatyöryhmien puheenjohtajat.

- *Liikenteenhallintatyöryhmän* tehtäviin kuuluvat liikenteenhallinnan edistäminen, liikennemallin ylläpito, liikennemallin tulosten hyödyntämisen valvominen sekä liikennetutkimuksen kilpailuttaminen ja koordinointi.
- *Joukkoliikennetyöryhmän* tehtäviä ovat lupalausuntojen valmistelu, seutulippuasiat, suunnittelu- ja tutkimushankkeiden ideointi, valmistelu ja ohjaaminen sekä aiesopimusasioiden edistäminen joukkoliikenteen osalta. Joukkoliikennetyöryhmässä ovat edustettuna kaikki seudun kunnat. Työryhmän toimintaan osallistuvat kiinteästi asiantuntijatahoina Oulun lääninhallitus, Oulun tiepiiri, KELA, Oulun seutu sekä liikenteenharjoittajien edustajia.
- *Liikenneturvallisuustyöryhmän* tehtävänä on kuntien liikenneturvallisuustyön edistäminen. Työryhmä ylläpitää liikenneympäristön kehittämistoimenpidelistää ja arvioi suunnitelmien uusimistarpeet sekä ideoi, valmistelee ja toteuttaa liikenneturvallisuuskampanjoita ja tempauksia. Työryhmässä ovat edustettuna Oulun seudun kunnat, Oulun tiepiiri, Oulun lääninhallitus, Poliisi, Liikkuva Poliisi ja Liikenneturva.

Palvelusopimuskäytännön myötä liikennejärjestelmätööstä on Oulun seudulla tullut jatkuva prosessi. Liikennejärjestelmää kehitetään vakiintuneen systemaattisen järjestelmän avulla. Nykyistä toimintamallia pidetään onnistuneena. Seudulla kaivataan kuitenkin jo uutta ja innovatiivista otetta ja uusia työmenetelmiä liikennejärjestelmän kehittämiseen. Ongelmallisena pidetään kokousten suurta määrää ja työn painottumista jossain määrin nykytilan raportointiin ja ylläpitäviin tehtäviin kehittämisen sijaan.

### 2.3 Tampereen seutu

#### Suunnittelutilanne

Tampereen seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman päivittäminen (TASE 2025) käynnistyi vuonna 2005 ja päivitys valmistuu alkuvuodesta 2010. Edellisen suunnittelukierroksen pohjalta laadittu aiesopimus on vanhentunut.



Vuonna 2005 käynnistynyt päivityskierros käsittää suunnittelukokonaisuuden, jonka yhteydessä on laadittu liikennepoliittinen ohjelma, laaja liikennetutkimus sekä joukkoliikennejärjestelmävertailu. Liikennejärjestelmän kehittämisohjelman laatiminen ja aiesopimuksen valmistelu on kytketty osaksi kaupunkiseudun maankäytön rakennesuunnitelmaa.

Liikennejärjestelmän isot kehittämishankkeet: joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen ja pääteiden kehittäminen sekä niiden vaikutustenarviointi on tehty rakennesuunnitelman laatimisen yhteydessä. Rakennesuunnitelman toteuttamisesta laaditaan osapuolten ja valtion kesken koko seutua käsittävä MAL-sopimus, jossa kytketään yhteen isojen maankäyttöhankkeiden ja isojen liikennejärjestelmähankkeiden toteutus, muut liikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteet kuvataan erillisessä kehittämisohjelmassa ja aiesopimuksessa.

### Toimintamalli

Liikennejärjestelmätyn Tampereen seudulla on organisoitunut itsenäisesti käynnistyneiden maankäytön rakennesuunnitelman ja liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisprosessien yhteensovittamisen kautta. Suunnittelukokonaisuutta ei lähtökohtaisesti ole suunniteltu yhdeksi kokonaisuudeksi, joten yhteensovittaminen ei työskentelyn ja organisoinnin osalta ole ollut täysin optimaalista. Toisaalta toimijoiden valmius ja halu yhteen sovittaa prosessit on ollut riittävän vahva, jotta aito yhteisprosessi on saatu aikaan ja vietyä läpi.

Vuonna 2005 käynnistynyt liikennejärjestelmäprosessi käynnistyi Tampereen kaupungin tilaamana ja koordinoimana, mutta suunnittelu sulautettiin Tampereen seututoimiston vetämään Tampereen seudun rakennesuunnitelmaan vuoden 2007 lopulla ja vuoden 2008 alkupuolelta saakka myös työryhmäkokoukset ovat olleet yhteisiä.

Maankäyttöratkaisuun vaikuttaneet liikennetarkaisut, erityisesti joukkoliikennetarkaisu, suunniteltiin rakennesuunnitelman yhteydessä. Yksityiskohtaisempi kehittämisohjelma ja liikenneverkon kehittämistarpeet viimeistellään maankäyttöratkaisun päättämisen jälkeen alkuperäisen liikennejärjestelmäprosessin mukaisella työskentelytavalla.

Aidon maankäyttöprosessin kautta kuntien osallistuminen on ollut aktiivista, valtion liikennehallinnon ollessa maankäyttö- ja joukkoliikennetarkaisun tarkasteluissa pienemmässä roolissa. Kehittämisohjelman ja aiesopimuksen valmistelun myötä valtio-osapuolen rooli nousee merkittävämpään rooliin päätieverkon ja seudullisen joukkoliikennetarkaisun kehittämistarpeiden myötä. Maakuntaliitto on osallistunut prosessiin työ- ja johtoryhmätyöskentelyn kautta, mutta ei ole ollut muuten keskeisessä roolissa. Tampereen kaupunkiseudun seututoimisto on ollut kokonaisuutta ja kuntien osallistumista koordinoiva osapuoli.

## 2.4 Turun seutu

### Suunnittelutilanne

Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnitteluprosessi käynnistettiin keväällä 1997. Vuoden 2000 aikana saatiin valmiiksi kaikki suunnitteluun

liittyvät osaselvitykset ja toteutettiin yhteenvetoraportti. Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman päivitys (seurantaraportti) valmistui vuonna 2009. Aiesopimus on vanhentunut.

Turun seudun kehyskuntien liikennejärjestelmän suunnitteluprosessi käynnistyi talvella 2005 neljän osaraportin laatimisella. Turun seudun kehyskuntien liikennestrategia 2025 -yhteenvetoraportti valmistui vuonna 2006. Aiesopimus Turun seudun kehyskuntien liikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteiden edistämisestä vuosina 2006–2010 allekirjoitettiin kesällä 2006.

Varsinais-Suomen liikennestrategia valmistui vuonna 2007. Aiesopimus Varsinais-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelman kehittämistoimenpiteiden edistämisestä vuosina 2009–2012 allekirjoitettiin keväällä 2009.

Ympäristöministeriö vahvisti Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan vuonna 2004. Kaupunkiseudun rakennemallityö on käynnistymässä.

Osana PARAS -yhteistyötä valmistui kesällä 2009 Turun seudun joukkoliikenne 2020 -suunnitelma, jonka Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi joulukuussa 2009.

### **Toimintamalli**

Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyn organisointi on juuri uudistettu. Seudullisen liikennejärjestelmäyhteistyön käynnistäminen oli aiemmin hädästä, koska osa toimijoista ei pitänyt yhteistyötä tarpeellisenä. Seudulla toimi aiemmin itseohjautuva viranomaisten muodostama liikennejärjestelmätyöryhmä. Toiminnassa oli ongelmia muun muassa sen vuoksi, että liikennejärjestelmätyöryhmältä puuttui ohjaava taso. Liikenteen hallinnan, liikenneturvallisuuden ja joukkoliikenteen käsittely tapahtui aiemmin pääosin omissa, erillisissä työryhmissä. Liikenteen hallinnassa oli lisäksi erillinen ohjausryhmä.

Uudessa toimintamallissa ylimpänä tahona toimii Turun kaupungin vetämä liikennejärjestelmätyn ohjausryhmä. Liikennejärjestelmätyöryhmän puheenjohtajuus on Varsinais-Suomen liitolla. Liikennejärjestelmätyö kytketään käynnistyvän rakennemallityön laadintaan. Uuden organisaatiomallin avulla toivotaan saatavan uutta potkua seudulliseen liikennejärjestelmätyöhön. Työryhmän avuksi on tarkoitus palkata projektikonsultti.

Joukkoliikenteessä tehdään perinteisen seutulippuyhteistyön lisäksi aktiivista seudullista yhteistyötä PARAS-joukkoliikennetyöryhmässä, joka toimii teknisen sektorin ylikunnallisen yhteistyöryhmän alaisuudessa. Neuvottelut seudun kuntien yhteisestä seudullisesta joukkoliikenneorganisaatiosta ovat käynnissä.

## **2.5 Kuopion seutu**

### **Suunnittelutilanne**

Kuopion kaupunkiseudun liikennestrategia valmistui vuonna 2005. Liikennestrategia laadittiin samanaikaisesti vuonna 2006 vahvistetun Kuopion seudun maakuntakaavan kanssa. Liikennejärjestelmäsuunnitelman pohjalta



laadittiin aiesopimus, joka allekirjoitettiin vuonna 2006. Aiesopimusta on tämän jälkeen päivitetty vuosittain, viimeksi kesällä 2009.

Pohjois-Savon ensimmäinen liikennestrategia laadittiin vuonna 2001. Liikennestrategian päivitys valmistui vuonna 2008. Pohjois-Savon liikennestrategian päivityksen pohjalta allekirjoitettiin vuonna 2009 aiesopimus tärkeimmistä vuosina 2009–2013 ja vuoden 2013 jälkeen toteutettavista liikennejärjestelmän toimenpidekokonaisuuksista.

### Toimintamalli

Kuopion kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyö pohjautuu vuonna 2005 valmistuneeseen Kuopion seudun liikennestrategiaan. Seudun liikennejärjestelmätyötä ja sen kehittämistä koordinoi vuonna 2006 toimintansa aloittanut seudun liikennestrategiatyöryhmä. Työryhmän tukena toimii tehtävään palkattu koordinoitikonstultti.

Kuopion seudun liikennejärjestelmätyöhön osallistuvat tällä hetkellä Kuopion kaupungin sekä Siilinjärven, Karttulan ja Maaningan kuntien, Itä-Suomen lääninhallituksen, Pohjois-Savon liiton, Tiehallinnon Savo-Karjalan tiepiirin, Finavian sekä Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen edustajat. Liikennestrategiatyöryhmään osallistuu myös kaupunkiseudulla perustetun seudullisen maankäyttötyöryhmän puheenjohtaja. Liikennestrategiatyöryhmän toiminta-aluetta on päätetty laajentaa kattamaan koko toiminnallinen kaupunkiseutu.

Seudun liikennestrategiatyöryhmä koordinoi seudun liikennejärjestelmätyötä ja sopii seudullista merkitystä omaavien toimenpiteiden käynnistämisestä. Työryhmän tehtävänä on tuoda seudullinen liikenneasiantuntemus osaksi seudun kehittämistä ja siihen liittyvää päätöksentekoa sekä sopia tarkemmin vuosittaisista liikennejärjestelmätyön painotuksista.

Kuopion seutu osallistuu nelivuotiseen Savo-Karjalan alueen seutujen liikennejärjestelmätyön koordinointi -hankkeeseen yhdessä Joensuun ja Varkaus-Pieksämäen seutujen sekä Keski-Karjalan kanssa. Työnjako maakunnallisen ja seudullisen liikennejärjestelmätyön välillä on selkeä. Eri suunnitelmatasoilla ja niiden aiesopimuksissa käsitellään eri hankkeita. Esimerkiksi hankkeiden edistäminen valtakunnan tasolla kuuluu maakunnalliseen työhön. Seudullisessa liikennejärjestelmätyössä keskitytään seudullisiin ja seutujen toimijoiden päätäntävallassa oleviin toimenpiteisiin.

Kaupunkiseutujen ja maakuntatason liikennestrategiatyöryhmien työt täydentävät toisiaan. Erilaisia menettelyjä voidaan kokeilla yhdellä seudulla, ja hyväksi havaitut asiat tuoda muille seuduille. Yhteinen koordinaattorikonstultti varmistaa yhteistyön jatkuvuuden suunnitelmien välillä. Konstultin työtä ohjaa koordinaattorityön ohjausryhmä ja vuosisuunnitelma.

Kuopion seudun liikennestrategiatyöryhmän toiminta on linkitetty myös muiden seudun liikennettä käsittelevien työryhmien (esimerkiksi seutulipputyöryhmä ja kauppakamarin infravaliokunta) toimintaan. Seudullista liikennejärjestelmätyön seurantaa varten on perustettu liikennejärjestelmätyön Internet-portaali.

Järjestäytynyt toimintamalli maakunta- ja kaupunkiseututasolla koetaan onnistuneeksi erityisesti suurten hankkeiden edistämisen kannalta. Haasteena on suunnittelualan rajausta erityisesti Kuopion kaupungin ja Kuopion seudun välillä. Iso osa liikennejärjestelmätyöstä ja erityisesti maankäytön ja liikenteen yhteistyöstä tapahtuu yksinomaan suurimmat käyttäjämäärät omaavassa keskuskaupungissa. Seudullinen liikennejärjestelmätyö painottuu kehyskuntien tarpeisiin. Määrämuotoisen liikennejärjestelmätyön laajeneminen edelleen koko toiminnalliselle kaupunkiseudulle tuo uusia haasteita mm. käytännön suunnittelulle.

## 2.6 Vaasan seutu

### Suunnittelutilanne

Vaasan seudun liikennejärjestelmätyö pohjautuu vuonna 2001 valmistuneeseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan (VASELI) ja sen pohjalta laadittuun aiesopimukseen vuosille 2003–2007, jota ei kuitenkaan ole päivitetty. Vuonna 2007 laadittiin Vaasan ja Mustasaaren tie- ja katuverkkoselvitys, johon sisältyi yleiskaavan liikenteellisten vaikutusten arviointi. Pohjanmaan liitto on varautunut käynnistämään liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkistuksen vuonna 2010.

Pohjanmaan maakuntakaavassa ja Vaasan yleiskaavassa 2030 viitataan vuonna 2001 tehdyn liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteisiin ja tuloksiin, mutta vaikutustenarvioinnissa ei tuoda esille kaavan merkitystä suhteessa tavoitteisiin. Liikennejärjestelmätason asioita on sivuttu myös seudullisessa liikenneturvallisuuksuunnittelussa, PARAS-prosessissa sekä KETJU-työssä. Kaksi viimeksi mainittua ovat seudun ulkopuolelta tulleiden aloitteiden perusteella laadittuja selvityksiä.

### Toimintamalli

Vaasan seudulla liikennejärjestelmätyö ei ole käytännössä ollut järjestäytynyttä, vaan aktiivinen liikennejärjestelmänimikkeen alla tapahtunut toiminta lopahti jo ensimmäisen aiesopimuskauden aikana resurssipuutteisiin varsinainen virkatehtävien vaatiessa toimijoiden ajan. Aiesopimuksessa seurattavastuu sälytettiin Pohjanmaan liitolle, jonka resurssit ovat kuitenkin suurelta osin menneet maakuntakaavoitukseen. Alkuvaiheessa seuranta keskittyi aiesopimuksen hankkeiden etenemisen seurantaan, vaikka toimijoiden kokemus varsinaisen liikennejärjestelmäsuunnitteluprosessin aikaisesta seututason keskustelusta oli koettu tarpeelliseksi.

Käytännössä liikennejärjestelmätyötä tehdään Vaasan seudulla olemassa olevien seudullisten tai muiden yhteistyöfoorumien kautta, joista merkittävimpiä ovat: läänin liikenneturvallisuuksuystöryhmä, kaupungin ja tiepiirin säännöllinen yhteistyö (n. 2 kk välein) sekä ns. liikenneympäristöryhmän työskentely, joka toimii ympäristökeskuksen vetämänä. Itsenäisten ryhmien ja teemojen käsittelyn suhdetta seudun liikennejärjestelmäkokonaisuuteen ei kuitenkaan koordinoita kenenkään taholta. Tiepiiri on toimijana mukana useimmissa ryhmissä ja periaatteessa sillä olisi paras valmius kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostamiseen. Lisäksi liikenteen ja maankäytön osalta yhteistyötä tehdään aktiivisesti alueen kasvuvyöhykkeellä Vaasan ja Mustasaaren välillä. Yhteistyö ei sen sijaan ole kovin aktiivista seudun muiden kuntien välillä.



### 3 AIESOPIMUSTEN JA MAANKÄYTÖN SUUNNITELMIEN ANALYYSI

#### 3.1 Aiesopimusten sisältöanalyysi

"Liikennejärjestelmätyn kehittäminen kaupunkiseuduilla" selvityksen (2008) yhteydessä analysoitiin seitsemän viime vuosina Suomessa toteutettua kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmaa tai -strategiaa. Kaupunkiseutujen suunnitelmien analyysin tarkoituksena oli muodostaa käsitys nykyisin kaupunkiseudulla tehtävästä liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen osapuolista, sekä herätellä ajatuksia liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyvistä ongelmista ja kehittämistarpeista.

Aiesopimusten sisältöanalyysin tarkoituksena oli syventää aiemmin tehtyjä analyysejä erityisesti liikennejärjestelmätyn vaikuttavuusnäkökulma huomioiden. Sisältöanalyysia tehtiin myös osin tulevan liikenneviraston PTS-työtä ajatellen. Tarkasteluun valittiin seuraavat aiesopimukset:

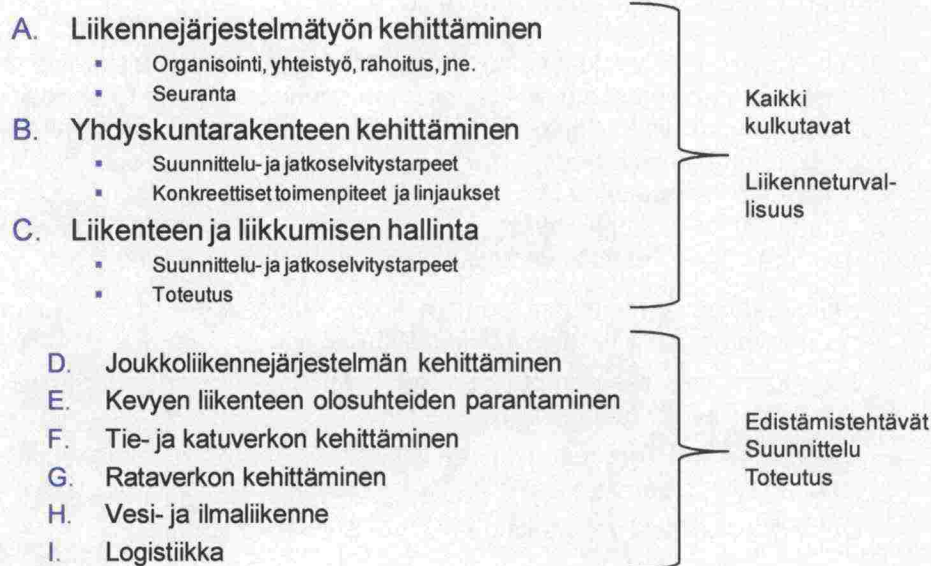
- Pääkaupunkiseutu (PLJ 2007)
- Varsinais-Suomi (2009–2012)
- Oulun seutu (2009–2012)
- Kuopion seutu (2009–2013)
- Vaasan seutu (2003–2007)
- Päijät-Häme (2007–2011)
- Joensuun seutu (2009–2013)
- Kouvolan seutu (2008–2010)
- Turun seudun kehyskunnat (2006–2010)
- Jyväskylän seutu (2005–2008)

Aiesopimusten sisältämät toimenpiteet sekä muut sovitut tai linjatut asiat taulukoitiin ja ryhmiteltiin kuvassa 3 esitetyn mukaisesti. Ryhmittelyn tarkoituksena oli korostaa liikennejärjestelmätyn kehittämisen kannalta oleellisia asioita, kuten

- Miten yhteistyöasioita on käsitelty sopimuksessa?
- Onko maankäytön kehittämiseen otettu kantaa, millä tasolla?
- Onko esitetty konkreettisia toimenpiteitä liikenteen ja maankäytön vuorovaikutuksen eteenpäin viemiseksi?
- Minkälaisen painoarvon liikkumisen ja liikenteen hallinta on saanut sopimuksessa? Onko esitetty uudenlaisia toimenpiteitä?
- Onko eri kulkutapoja ja liikennejärjestelmän eri osa-alueita käsitelty tasapuolisesti?
- Miten osa-alueet toteutus, suunnittelu, yhteistyö, edunvalvonta painottuvat sopimuksissa?

Ryhmittelyn kautta seutujen erilaisia painotuksia oli myös helppo vertailla keskenään, joskaan seutujen vertailu ei ollut tämän työn pääasiallisena tarkoituksena.





Kuva 3. Aiesopimusten sisällön ryhmittelyperiaate.

Yleishavaintona läpikäydyistä aiesopimuksista voidaan todeta, että niiden luonne on muuttunut 2000-luvun alkupuolelta näihin päiviin tultaessa varsin merkittävästi. Perinteisten hankkeiden rinnalla korostuvat nyt entistä selvemmin yhteistyöhön, liikenteen ja maankäytön vuorovaikutukseen ja liikkumisen ja liikenteen hallintaan liittyvät toimenpiteet. Näyttäisikin siltä, että ns. neliporrasperiaatteen käyttö on yleistynyt ja monipuolistanut liikennejärjestelmätyn työkalupakkia. Myös kulkumuotokohtaisesta ajattelusta on hiljalleen siirrytty käyttäjä- ja tarvelähtöiseen toimenpiteiden ryhmittelyyn, mikä sekin on ollut omiaan edistämään entistä laajemman keinovalikoiman käyttöä sekä niin sanottua matka-/kuljetusketjuajattelua.

Myönteisesti yleisilmeestä huolimatta aiesopimusanalyysi nosti esille myös selviä puutteita, erityisesti aiesopimusten vaikuttavuutta ajatellen. Tällaisia olivat mm. seuraavat asiat:

- Resurssien (raha, henkilö, osaaminen) käsittely aiesopimuksissa on hyvin vähäistä ja puutteita etenkin "toiminnallisten" hankkeiden osalta (esim. liikkumisen ohjaus).
- Liikennejärjestelmän kehittämistavoitteet jäävät helposti irralleen aiesopimuksesta, jolloin "sitoudutaan vain hankkeisiin".
- Aiesopimusten valmistelu on usein irrallaan päätöksenteosta (lukuun ottamatta allekirjoitustilaisuutta).
- Liikennejärjestelmätyn seuranta käsitellään aiesopimuksissa varsin pintapuolisesti ja lähinnä hankeseurantaan viitaten.
- Maakunnallisissa ja seudullisissa aiesopimuksissa on paljon päällekkäisyyttä ja työnjako jäänyt paikoin epäselväksi.
- Tavaraliikenteen ja logistiikan (kuljetusketjut, kaupunkilogistiikka) käsittely on erittäin vähäistä.

Selvityksen aihepiiri huomioiden mielenkiintoinen havainto oli myös se, että aiesopimukset ovat pysyneet ajan tasalla vain niillä seuduilla, joissa liikennejärjestelmätyn on jollakin tavoin organisoitu jatkuvaluonteiseksi.

### 3.2 Maankäytön suunnitelmien analyysi

Työn aikana käytiin läpi kaikki kohdeseutujen voimassa olevat yleiskaavat ja seutuja koskevat maakuntakaavat. Maankäytön suunnitelmien ja liikennejärjestelmäsuunnitelman asiakirjojen vertailun kautta pyrittiin löytämään kytkentä seudun liikennejärjestelmäsuunnittelun ja maankäytönsuunnittelun välillä: näkykö/vaikuttiko seudulla tehty liikennejärjestelmäsuunnitelma jotenkin seudun maankäytön suunnitelmissa ja päinvastoin. Suunnitteluprosessien yhteenkytkennän lisäksi etsittiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Onko kaavassa mainintaa seudun liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja siinä yhteydessä tehdyistä linjauksista?
- Onko kaavoissa asetettu omia liikennetavoitteita? Mihin liittyen ja millä tarkkuustasolla tavoitteita on asetettu?
- Ovatko kaavan liikennetavoitteet linjassa liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden kanssa?
- Onko liikenteellisiä vaikutuksia arvioitu? Kuinka kattavasti?

Analyyysi nosti esille seuraavat liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden kannalta keskeiset havainnot:

- Kun liikennejärjestelmäsuunnittelu tehdään osana kaavaprosessia, esimerkiksi rakennemallityön kautta, näkyvät liikennejärjestelmän kehittämistavoitteet ja -linjaukset usein myös lopputuotteessa (valmiissa kaavassa) asti. Parhaimmillaan yhteinen suunnitteluprosessi huipentuu yhdistettyyn liikenteen ja maankäytön aiesopimukseen, jossa kantaa otetaan sekä maankäytön kehittämisen edellyttämien liikennejärjestelyjen tarpeeseen (Case Oulu) että maankäytön ja liikennejärjestelyjen toteutuksen ajoitukseen ja vaikutuksiin.
- Liikennejärjestelmäsuunnittelusta erilleen laadituissa kaavoissa oli pääsääntöisesti kirjattu jonkinlainen maininta seudun strategisista liikennesuunnitelmista ja niissä linjatuista suuremmista hankkeista. Liikennetavoitteista ei sen sijaan pääsääntöisesti ollut mainintaa esimerkiksi kaavan tavoitteiden lähtökohtana.
- Kaavojen liikennetavoitteet yleisesti ottaen näyttävät koskevan merkittävämpiä yhteysverkkoja ja terminaaleja. Liikennettä ei näin ollen käsitellä liikkumisen palvelutason tai toimintojen saavutettavuuden kautta. Kaavojen liikennetavoitteet olivat usein "arvattavissa" liikennejärjestelmäsuunnitelmien aiesopimuksiin listatuista liikenneverkko-hankkeista, ja sinänsä suoranaista ristiriitaa kaavojen ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien tavoitteiden välillä ei voitu todeta.
- Kaavojen vaikutustenarvioinnissa noudatetaan varsin pintapuolisesti MRL:n mukaista liikenteellisten vaikutusten ryhmittelyä: "... selvitetäviä mahdollisuudet joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen...". Poikkeuksena tästä kuitenkin ne kaavat, jotka on laadittu samassa prosessissa lly-suunnittelun kanssa.

Työn aikana pohdittiin myös keinoja edistää liikenteen ja maankäytön vuorovaikutteisuuutta, erityisesti yhteistyön kehittämisen kautta. Esille nousivat mm. ajatukset liikenteen ja maankäytön vuorovaikutuksen sisällyttämisestä kaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmiin sekä maakunta ja yleiskaavojen asettamisesta lausunnoille seudulliseen liikennejärjestelmätyöryhmään (nimitetään osalliseksi). Kaavoihin ideoitin myös, liikennejärjestelmäsuunnitelmien tapaan, maankäytön ja liikenteen yhteistyötä koskevia tavoitteita.



## 4 LIIKENNEJÄRJESTELMÄTYN VAIKUTTAVUUS

### 4.1 Tarkastelukehikko

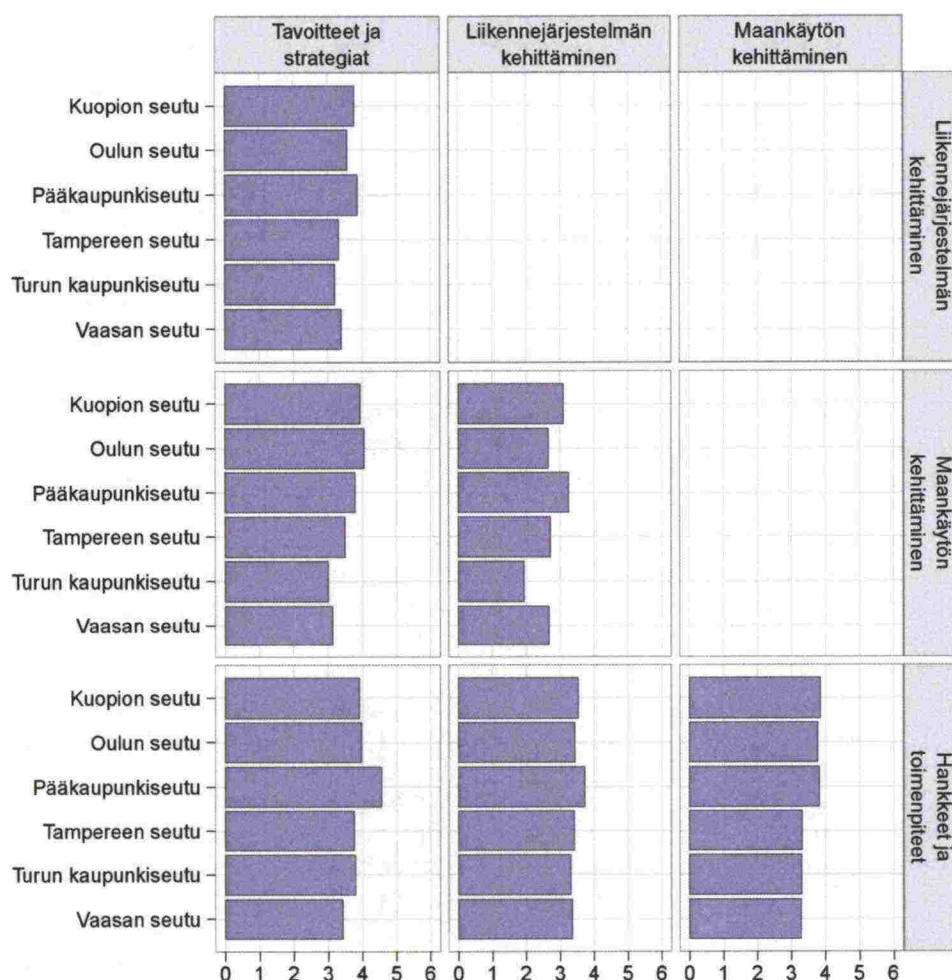
Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuudella on tässä työssä tarkoitettu liikennejärjestelmätyn kykyä edistää liikennejärjestelmäsuunnittelun ja muiden yleisten liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista liikenne- ja maankäyttö-hankkeiden toteuttamisessa ja muussa kestävästä liikkumisesta edistämiseen tähtäävässä toiminnassa kaupunkiseuduilla. Liikennejärjestelmätyn tavoitteet käsittelevät useimmiten kulkutapojen työnjakoon, liikenneturvallisuuteen tai liikennejärjestelmän eri osien toimivuuteen ja laatutasoon liittyviä asioita sekä viimeaikoina yhä useammin myös eri liikkujaryhmien liikkumiseen liittyviä laadullisia tavoitteita. Nykyisten suunnitelmien tavoitteissa näkyvät poikkeuksetta vahvasti myös yhdyskuntarakenteen ja maankäytön kehittämisperiaatteet.

Tarkkaan ottaen vaikuttavuuden arviointi liikennekäyttäytymisen tai liikenneolojen kehittymisen perusteella edellyttää tavoitteista johdettujen seurantaindikaattorien sopimista ja niiden tilassa tapahtuvien muutosten systemaattista mittaamista ja seuraamista. Työn lähtökohtana tiedostettiin, että liikennejärjestelmätyn ei ole vielä missään edetty kyseiselle systemaattisuuden tasolle, vaikka muuten hyviä toimintamalleja onkin käytössä.

Käytännössä liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden arviointi joudutaan tekemään pääosin ns. laadullisena asiantuntija-arviointina. Välillisesti vaikuttavuutta voidaan arvioida sillä, miten hyvin tavoitteet kiteytyvät toimenpiteiksi ja miten hyvin toimenpiteiden toteuttamiseen on sitouduttu, eli toteuttavatko toimijat yhdessä sovittuja toimenpiteitä. Toimenpiteiden ja tavoitteiden suhdetta sekä toteutumista voidaan arvioida systemaattisesti aiesopimusten sisältö- ja toteutumanalyysin avulla.

Tässä työssä laadullinen arviointi pyrittiin tekemään mahdollisimman laaja-alaisesti kolmesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta sekä kirjoittajien eri kaupunkiseuduilta hankkimaan kokemukseen ja asiantuntijuuteen peilaten. Seudun sidosryhmän näkökulma (nettikysely) ja liikennejärjestelmätyn aktiivisen edistäjäryhmän näkökulma (haastattelut) ovat puhtaasti laadullista arviointia. Olemassa olevan suunnittelu- ja ohjausaineiston arviointi (aineistanalyysi) mahdollistaa puolestaan systemaattisemman arviointinäkökulman.

Kuvassa 4 on esitetty asiantuntijakyselyn perusteella laadittu analyysi vaikuttavuudesta liikennejärjestelmätyn eri ulottuvuuksien välillä. Kuvasta voidaan havaita, että vaikuttavuus liikennejärjestelmän kehittämisen ja maankäytön kehittämisen välillä on jonkin verran alemmalla tasolla kuin muiden ulottuvuuksien suhteen (tilastollinen luotettavuus hyvä). Pääkaupunkiseudulla vaikuttavuus strategioiden ja toteutettavien toimenpiteiden suhde on vahvempi kuin muilla seuduilla (tilastollinen luotettavuus kohtuullinen). Lisäksi näyttää siltä, että maankäytön kehittämisen ja toteutettavien hankkeiden vuorovaikutus on jonkin verran paremmalla tasolla niillä seuduilla, joissa liikennejärjestelmätyn on järjestäytynyt (Kuopio, Oulu, PKS) (tilastollinen luotettavuus kohtuullinen).



Kuva 4. Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuus tehdyn kyselyn perusteella (tavoitteet ja strategiat – maankäytön kehittäminen ja tavoitteet ja strategiat – hankkeet ja toimenpiteet tulokset tilastollisesti merkittäviä).

Haastattelujen perusteella edellä esitettyä vaikuttavuuden arviointia pyrittiin syventämään konkreettisten tulosten ja toimijoiden havaintojen perusteella. Haastatteluissa vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmina käytettiin erityisesti seuraavia asioita:

- yleisten liikenne- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden edistäminen
- seutujen omien liikennestrategioiden tavoitteiden (tai hankkeiden) toteutuminen
- liikenteen ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutuksen tulokset
- joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen edistäminen



## 4.2 Vaikuttavuus kohdeseuduilla

### Pääkaupunkiseutu

*Pääkaupunkiseudulla liikennejärjestelmätyn on valmistelun ja päätöksen suhteen organisoitunutta ja perustuu lakiin. Valtio on keskeinen sopija-osapuoli aiesopimuksessa ja sitouttaa muut toimijat omalta osaltaan toteutukseen, koska riskinä on valtion vetäytyminen rahoituksesta. Maankäytön ja liikenteen kokonaisvaltaista tarkastelua ei ole tehty aiemmissa PLJ-prosesseissa, mutta nykyisen HLJ-prosessin yhteydessä tehdään periaatetason tarkasteluja. Joukkoliikenteen kehittäminen on ollut liikennejärjestelmätyn ytimessä, koska liikennejärjestelmäprosessin vetäjänä toiminut YTV on vastannut myös joukkoliikenteen kehittämisestä seututasolla.*

Pääkaupunkiseudulla liikennejärjestelmätyn keskeisenä osana on liikenneolojen tilan seuranta, jota tehdään varsin kattavasti: mm. säännöllisesti seurattavat joukkoliikenteen käyttäjämäärien muutokset, tie- ja katuverkon kuormituksen kehittyminen ja matka-aikojen kehittyminen tärkeimmillä reiteillä. Myös ihmisten liikkumiskäyttäytymisen muutoksia seurataan määrääjain toteutettavalla laajalla kyselytutkimuksella. Seurannan systemaattisuus muihin kaupunkiseutuihin verrattuna perustuu liikennejärjestelmätyn lakisääteisyteen, jonka kautta liikennejärjestelmätyn on asetettu riittävät resurssit ja toisaalta syntyy velvoite seurata toiminnan tuloksia.

YTV teki aikoinaan maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista PLJ:n antamin valtuuksin. Tarkastelut liittyivät yksittäisiin joukkoliikenteen hankkeisiin (esim. Kehä-rata, Länsimetro). Kokonaisvaltaista seututason tarkastelua ei ole aiemmin tehty, eikä PLJ ole suoraan kytketty seututason tai kuntien kaavaprosesseihin. Toisaalta liikennejärjestelmäprosessin kautta on tuotettu kattavasti maankäytön vaikutustietoa ja osallistuttu maankäyttöhankkeiden vaikutusarviointeihin. Nyt maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen on otettu HLJ:n yhdeksi lähtökohdaksi.

Pääkaupunkiseudulla seudullisen joukkoliikenteen järjestämisessä käytössä oleva tilaaja-tuottaja -malli mahdollistaa joukkoliikenteen suunnittelun kokonaisuutena, jossa raskas raideliikenne ja linja-autoliikenne muodostavat toimivan kokonaisuuden. Myös seudun maankäyttö on "valjastettu" tukemaan raideliikenteen kehittämisedellytyksiä.

Kevytiliikennettä on käsitelty enemmän strategisen tason kysymyksenä ja konkreettiset toimet ovat käytännössä jääneet kuntakohtaisesti mietittäväksi. Kevyen liikenteen osalta tilanne Pääkaupunkiseudulla ja kehyskunnissa poikkeaa kovasti toisistaan. Verkostotarkasteluja on tehty vaihtelevasti eri kunnissa. Erityisesti on tarvetta jalankulku- ja pyöräteiden sekä ulkoilureittien kokonaisvaltaiseen seudulliseen suunnitteluun.

Nykytilanteessa päällekkäisen työn välttäminen on iso haaste, kun samaan aikaan on käynnissä MAL-työ, HLJ-prosessi ja maakuntakaavan rakenne-mallityö. Toimijoiden roolit eri prosesseissa eivät välttämättä ole täysin selville, mutta töiden välillä vuoropuhelu kuitenkin toimii hyvin. Lähestymiskulmat prosesseissa ovat erilaisia, mutta näyttävät johtavan samansuuntaiseen lopputulokseen. Koordinointia helpottaa, että samat henkilöt pitkälti työستävät kaikkia eri prosesseja.



Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmätöön tuloksiin on sitouduttu aidosti ja hankkeet ovat toteutuneet suunnitellusti. Keskeinen sitoutumista edistävä tekijä on ollut valtion toimiminen sopija- ja rahoittajaosapuolena joukkoliikennehankkeiden toteutuksessa, tällöin sopimuksesta lipsumisen riskinä on koko aiesopimusasetelman kaatuminen ja sovittujen valtion rahoitusosuuksien menettäminen. Sitoutumista helpottaa myös se, että aiesopimushankkeet ovat olleet myös aidosti seudullisia, joten kuntien oma ohjelmointi ei sekoita keskustelua. Myös Tiepiiri nojaa vahvasti liikennejärjestelmäsuunnitelmiin sekä kuntayhteistyökuvioissa että oman toimintansa ohjelmoinnissa.

### Oulun seutu

*Oulun seudulla seudullinen maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelu kulkee käsi kädessä. Viranomaisvalmistelu sujuu hyvin, mutta päätösten teossa on ongelmia ja kuntien kilpailutilanteesta johtuen kuntien sitoutuminen tehtyihin päätöksiin on välillä heikkoa. Seudullisella liikennejärjestelmätöillä on voitu edistää valtakunnantasolla merkittäviä hankkeita ja kevyen liikenteen kehittämistä. Seudun joukkoliikenteen kehittäminen ei ole edennyt toivotulla tavalla.*

Järjestäytynyt ja määrämuotoinen liikennejärjestelmätö on tuottanut hyviä tuloksia. Oulun seudulla edellisellä aiesopimuskaudella yli 80 prosenttia hankkeista toteutui tai eteni merkittävästi. Esimerkkejä tuloksista ovat markkinointia varten tuotettu OULI -tietokansio, Valtatie 20 eteneminen toteutukseen, OLLI -liikennetietoportaali ja Seinäjoki–Oulu radan parantaminen. Seudullinen perustelu ja tuki hankkeille ovat auttaneet myös mm. EU-rahoituksen saamisessa. Työryhmätöskentelyn saavutuksena voidaan pitää myös sitä, että hankkeita on saatu yhteisesti priorisoitua ja niiden etenemistä seurataan.

Liikennejärjestelmätöillä on voitu vaikuttaa maankäytön suunnitteluun. Vaikka kaavavaihtoehtoja ei varsinaisesti vertailla liikennejärjestelmätavoitteiden näkökulmasta, joukkoliikenteen ja kevyenliikenteen näkökulma otetaan kuitenkin voimakkaasti esille. Yleiskaavaprojekteissa kirjataan myös liikennejärjestelmän kehittämistavoitteita. Seudun yleiskaavan muutos- ja laajennusvaiheessa tehtiin joukkoliikenteen tarkastelu, jonka tuloksena joukkoliikenteen näkökulmasta ongelmallisia uusia alueita ehdotettiin poistettavaksi. Lopputulos oli kompromissi liikenteellisten ja muiden tavoitteiden välillä. Tiettyjä, joukkoliikenteen kannalta vaikeita alueita saatiin pienennettyä tai karsittua, mutta ei kuitenkaan koko esitetyssä laajuudessa. Kuntien kilpailu veronmaksajista johtaa edelleen yhdyskuntarakennetta hajauttavaan ja liikennettä lisäävään maankäyttöön.

Joukkoliikenteessä Oulun seudulla on yhtenä tärkeänä tavoitteena ollut nopean liikenteen lisääminen sekä naapurikunnista Ouluun että Oulun sisällä. Joukkoliikenteen laatuikätyväksi määritellyn valtatie 4 rooli on tavoitteen toteutumisessa ratkaiseva. Tällä on ollut vaikutusta kaavoitukseen ja nopea joukkoliikenne pysäkkeineen on otettu huomioon valtatie 4 yleissuunnitelmissa. Ensimmäiset pysäkit on jo toteutettu Oulun eteläpuolelle.

Kaupunkistrategiassa on asetettu tavoitteeksi joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvattaminen. Budjetissa joukkoliikenteen määrärahaa kuitenkin vähennettiin. Vaikka joukkoliikenteen seudullinen palvelutaso on määritelty ja palvelutasosta päätetty, ei haluttua palvelutasoa ole pystytty toteutta-



Seudullisen kevyen liikenteen strategian laatiminen käynnistyi alun perin liikennejärjestelmäsuunnitelman hankelistoilta ja on nyt jo toteutumassa. Samoin moporeittiselvitys tehtiin seudullisesti kuntien yhteistyönä. Kevyen liikenteen kehittäminen koetaan Oulun seudulla tärkeäksi ja maine pyöräilykaupunkina halutaan säilyttää.

Tampereen seudulla liikennejärjestelmätyö on aktivoitunut uudelleen ja nykyinen suunnitteluprosessi on kytketty aitoon maankäyttöprosessiin. Liikennejärjestelmätyö ei ole kuitenkaan toistaiseksi vakiintunut, vaan työskentely on tapahtunut projektilähtöisesti. Kaupunkiseutu ei ole pystynyt päättämään seudun joukkoliikennejärjestelmän pitkän aikavälin kehittämisestä, valmistumassa oleva maankäytön rakennesuunnitelma luo valmiudet järjestelmäpäätökselle. Tampereen seudulla ei toistaiseksi ole ollut selkeää vastuuorganisaatiota tai tahoja, joka olisi ottanut kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyön agendalleen.

Ensimmäinen kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma TASE ei joutunut pysyvään yhteistyöhön, vaan seudullinen yhteistyö käynnistyi vasta myöhemmin joukkoliikenneyhteistyön kautta. Yhteistyön esteenä oli toimijoiden vastuiden epäselvyys. Edellinen TASE synnytti toimenpidelistan ja toimi yhteisenä keskustelufoorumina. Sen myötä hankkeita saatiin edistettyä, mutta seurantaprosessi puuttui ja aktiivinen liikennejärjestelmätyö lopahti. Toisaalta liikennejärjestelmätyö viritti epävirallisia verkostoja ja madalsi kynnystä käynnistää hankkeita kun alan toimijat olivat tulleet tutuiksi.

Vuonna 2005 käynnistyneen TASE:n päivitysprosessin keskeinen välitulos oli kaupunkiseudun liikennepoliittinen selonteko, joka oli vahva kannanotto joukko liikenteen kehittämiseksi ja liikkumisen tavoitteille myös maankäyttöprosessissa. Nykyisen TASE-prosessin aikana yleiskaavaprojekteissa on kirjattu myös liikennejärjestelmän kehittämistavoitteita, ja liikkumista koskevat tavoitteet ovat suoraan vaikuttaneet mm. kaupunkiseudun rakennemallityön tavoitteisiin.

Kuntien välinen yhteistyö ja myös maankäytön yhteistyöhalukkuus on kehittynyt merkittävästi ensimmäisen TASE-suunnittelukierroksen jälkeen. Toisaalta samaan aikaan valtio on ottanut aktiivisempaa roolia seutuyhteistyön edistäjänä. Usein seudullisuus on edellytys valtionavulle ja mm. PARAS-hanke on edellyttänyt seutuyhteistyötä. Tästä huolimatta kunnat edistävät usein lähinnä omia hankkeitaan ja aitoa yhteistyötä tehdään lähinnä kuntien rajoilla, jossa asioilla on aito yhteinen intressi. Seututoimiston perustehtävänä on löytää seudullisesti yhteen sovitettavia asioita. Kaupunkiseudun tasolla seututoimisto on maankäyttökysymyksissä hyvä toimija, koska se on irti peruskunnista.



Edellisellä TASE-kierroksella puuttui kytkentä maankäytön suunnitteluun, nyt käynnissä olevassa seutusuunnittelukokonaisuudessa maankäytön rakennemalli- ja liikennejärjestelmä tarkastellaan saumattomasti yhdessä. Ensimmäisellä suunnittelukierroksella korostui edunvalvonta valtion suuntaan, nyt korostuu kuntien välinen yhteistyö maankäytössä ja seudullisen joukkoliikenneratkaisun synnyttämisessä. Kaupunkiseudulla ei ole tähän saakka saatu tehtyä päätöstä joukkoliikenteen pitkän aikavälin ratkaisusta, mutta nykyinen maankäyttöön perustuva prosessi luo aiempaa paremmat edellytykset päätöksenteolle.

Kevyen liikenteen asema liikennejärjestelmätyn ei ole vakiintunut. Tärkeää on se, kuinka muut liikennejärjestelmän kehittämistoimet tukevat kevytliikenteen kehittämistä. Kevytliikenteen käyttäjälähtöisen kehittämisen ongelmana on sopivan yhteistyökumppanin (edunvalvojan) puuttuminen. Edellisen TASE:n aikana tehtiin laaja käyttäjäkysely, jonka tuloksena oli käyttäjien halu panostaa kevyt- ja joukkoliikenteeseen. Kyselyn tuloksilla ei kuitenkaan ollut vaikutusta. Kevyen liikenteen kehittäminen on enemmän halusta kuin osamisesta kiinni.

Liikennejärjestelmätyn kannalta maakuntaliiton ja seututoimiston rooli/työnjako on osin epäselvä. Kaupunkiseudulla asuu kolme neljäsosaa maakunnan väestöstä ja nyt liikennejärjestelmän kehittämisessä kiinnostus on pääosin ollut vain rakennetulla kaupunkiseudulla. Tampereen kaupunkiseudulla tapahtuneiden kuntaliitosten jälkeen seudulla on valtava maaseutumainen alue, joten myös maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelulle tilausta. Suunnittelualueen rajaus vaikuttaa sisältöpainotuksiin.

### Turun seutu

*Turun seudulla liikennejärjestelmäyhteistyö on juuri organisoitunut uudelleen. Aiemmalla yksittäisten toimijoiden omaan työhön painottuneella käytännöllä on pystytty edistämään tavoitteiden mukaisten hankkeiden toteutumista, mutta seudullinen näkökulma on ollut taka-alalla. Liikennejärjestelmän kehittämistavoitteiden vaikutus seudun maankäyttöön on ollut vähäistä. Turun kaupunkiseudulla on käynnistymässä vuoden 2010 aikana seudullisen rakennemallityön laatiminen, joka tähdännee kokonaisvaltaisen MAL-sopimuksen laatimiseen.*

Seudulla ei toistaiseksi ole laadittu seututason maankäytön ja liikennejärjestelmän kehittämistarkastelua, mikä on vaikeuttanut liikennepoliittisten tavoitteiden edistämistä. Toteutukseen liittyvät taloudelliset reunaehdot ovat ohjanneet toteuttamista tavoitteita ja tavoiteltuja vaikutuksia voimakkaammin sekä Turun kaupungissa että kehyskunnissa. Kilpailu veronmaksajista on johtanut yhdyskuntarakennetta hajauttavaan ja liikennettä lisäävään maankäyttöön.

Yleiskaavataso ratkaisut vaikeuttavat pyrkimyksiä joukkoliikenneystävälliseen kaavoitukseen. Viranomaisten näkemyksen mukaan maankäytöllä olisi hyvät edellytykset kehittyä seudullisesti järkeväksi kokonaisuudeksi, mutta koetaan, että tämä ei olisi kunnallisessa päätöksenteossa hyväksyttävää. Yleisesti koetaan, että liikennejärjestelmän kehittämistavoitteiden vaikuttavuutta maankäytön suunnitteluun pystyttäisiin edistämään parhaiten valtion "pakotteiden" avulla.



Kaupunkiseudun liikennejärjestelmätavoitteiden mukaisia hankkeita on pystytty edistämään kohtuullisesti, lukuun ottamatta kevyen liikenteen hankkeita. Hankkeet ovat kuitenkin suurelta osin olleet yksittäisten toimijoiden hankkeita ja niiden edistäminen ei ole edellyttänyt välttämättä liikennejärjestelmätöksi määriteltävää yhteistyötä. Aiesopimuksen merkitys on ollut vähäinen ja seudulla edistetään ja toteutetaan myös muita kuin aiesopimuksessa yhdessä sovittuja hankkeita.

Liikennejärjestelmää kehitetään sekajärjestelmänä. Henkilöautoilua suositaan, mutta samalla halutaan kattavia joukkoliikenteen palveluita. Turun kaupunki on asettanut kovat tavoitteet joukkoliikenteen kehittämiseksi. Kaupungin rahallinen panostus joukkoliikenteeseen on ollut merkittävää ja palvelutaso on pystytty ylläpitämään kustannustason noususta huolimatta. Valtion mukaantulo suurten kaupunkien joukkoliikenteen rahoitukseen on tärkeä yhteistyön aloitus. Joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat olleet viime vuosina lievässä kasvussa sekä seutu- että paikallisliikenteessä.

Joukkoliikenteen kehittämisestä on muodostettu kuntien yhteinen tavoite, joka näkyy myös Turun kaupungin ilmasto- ja ympäristöohjelman tavoitteissa. Yhteisen näkemyksen mukaisesti seudulla käydään neuvotteluja seudullisen joukkoliikenneviranomaisen perustamisesta. Seudullisen yhteistyön tulosta on myös Turun seudun joukkoliikenne 2020 -selvitys ja päätös seudun joukkoliikennejärjestelmän kehittämisestä runkobussijärjestelmän pohjalta.

Keskuskaupungin liikennejärjestelmän kehittäminen on ollut osin omista tarpeista lähtevää, eikä seututason tarpeita ole otettu riittävästi huomioon. Ongelmaksi koetaan, että muut toimijat pääsevät yhteistyöhön vasta lausuntovaiheessa. Esimerkiksi kevyen liikenteen seudullinen kehittäminen ei ole edennyt. Kevytliikenne on kuitenkin viime aikoina lisääntynyt. Turun kaupunki on laatinut oman kävely- ja pyöräilyohjelman, mutta ohjelma tuli muille toimijoille tiedoksi vasta sen valmistuttua.

### Kuopion seutu

*Kuopiossa maankäyttöä ja liikennejärjestelmää on kehitetty tiiviissä yhteistyössä ja liikennejärjestelmän kehittämistavoitteet ovat vaikuttaneet maankäyttöratkaisuihin. Liikennejärjestelmäsuunnitelma ja aiesopimus ovat kuitenkin jo vanhentuneita, eikä niiden ohjausvaikutus ole ollut vahva. Järjestäytyneellä liikennejärjestelmätöillä on kuitenkin pystytty vaikuttamaan hankkeiden etenemiseen, vaikka yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisessa on ollut ongelmia.*

Vuonna 2005 valmistunut Kuopion seudun liikennestrategia on jo vanhentunut ja sen ohjausvaikutus ei ole ollut toivotun kaltainen. Hankkeiden toteutumista on seurattu yhteistyössä ja aiesopimus on tarkistettu ja päivitetty vuosittain. Myöhemmin käynnistetty systemaattisesti organisoitu liikennejärjestelmätö on mahdollistanut kaupunkiseudun ja maakunnan liikennejärjestelmän kehittämisen rinnakkain niin, että seudullisessa liikennejärjestelmätöissä voidaan keskittyä seudullisiin ja maakunnallisissa valtakunnallisiin toimenpiteisiin. Yhteistyöllä on koettu voitavan vaikuttaa erityisesti valtakunnantason hankkeiden etenemiseen. Osa toteutuneista hankkeista on myös sellaisia, että ne olisivat edenneet myös ilman liikennejärjestelmäsuunnitelmia.



Joukkoliikennettä ja kevytliikennettä ei ole pystytty kehittämään täysin tavoitteiden mukaisesti. Joukkoliikenteen infraa on kehitetty mm. Kuopio-Siilinjärvi-laatuikäytävällä, jossa pysäkkijärjestelyt on toteutettu suunnitelmien mukaisesti. Kevyen liikenteen aseman parantamiseksi on parhaillaan käynnissä seudullinen strategiatyö. Joukkoliikenteen kehittämisen ongelmana on se, että kunnat eivät pysty rahallisesti panostamaan joukkoliikenteeseen tarpeeksi. Joukkoliikenteen suunnittelu tapahtuu yrittäjävetoisessa järjestelmässä irrallaan muun liikennejärjestelmän suunnittelusta ja tarjonta muotoutuu kysynnän mukaan. Paikallisliikenteessä matkustajamäärät ovat vähentyneet. Maaseutuliikenteessä tarjonta on heikentynyt kysynnän ja rahoituksen puutteen vuoksi.

Logistiikan parantamiseksi löydettiin liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä ratkaisu, jonka pohjalta tavaraliikennettä ja logistiikkatoimintoja keskitetään. Kuopion seudun maakuntakaavaan merkittiin Matkuksen logistiikka-alue, jonne on tarkoitus toteuttaa mm. yhdistettyjen kuljetusten terminaali. Alueeseen on kohdistunut myös muita odotuksia, esim. tilaa vievän vähittäiskaupan rakentamiseksi. Joustavalla yhteistyöllä on kuitenkin löydetty ratkaisut, joilla logistiikka-alueen rakentaminen on voitu turvata.

Liikennejärjestelmätyn on voitu vaikuttaa maankäytön suunnitteluun. Esimerkki tästä on seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maakuntakaavan tiivis yhteistyö. Alun perin kaavoihin suunniteltuja asuinalueita karsittiin pois joukkoliikennenäkökulman vuoksi. Myös logistiikka-alueen kaavoittaminen on tästä hyvä esimerkki.

Kuopion kaupungin maankäytön suunnittelussa vahva vyöhykeajattelu (jalkankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupunki) on antanut rungon kaupungin liikennejärjestelmän suunnittelulle. Maankäytön suunnittelijat osallistuvat aktiivisesti liikennejärjestelmän kehittämiseen. Liikennekäyttämiseen on voitu vaikuttaa kehittämällä joukkoliikenteeseen tukeutuvia asuinalueita "bussiliikenteen sormia". Onnistunut esimerkki liikenteen ja maankäytön yhteissuunnittelusta on Saaristokaupunki. Onnistuneen maankäyttöpolitiikan ansiosta autoistuminen ei ole Kuopiossa kehittynyt niin nopeasti kuin muualla. Naapurikunnissa rakentaminen kuitenkin leviää, koska kaikki kuntiin tuleva rakentaminen on tervetullutta.

Keskuskaupungin näkökulmasta seudullisen liikennejärjestelmätyn ongelmana on työn painottuminen kehyskuntiin. Keskuskaupungissa tarpeet ja käyttäjämäärät poikkeavat pienten naapurikuntien tilanteesta ja keskuskau-punki kokee tämän vuoksi joutuvansa kehittämään omaa liikennejärjestelmäänsä irrallaan seudullisesta suunnittelusta. Osin keskuskaupungin oma liikennejärjestelmätyn johtuu myös kaupungin halusta toimia irrallaan muusta kaupunkiseudusta.

Kuopion seudulla suunnitelmista on pystytty yhteisesti päättämään, mutta päätöksentekijöiden sitoutuminen niihin on ollut heikkoa. Seudulla koetaan, että organisaatiolähtöinen rahoitus johtaa helposti oman edun maksimointiin ja kokonaisuutena liikennejärjestelmää pystyttäisiin parhaiten kehittämään yhteisen rahoituspotin avulla. Yhteisen rahoituspotin uskotaan edistävän myös päätöksentekijöiden sitoutumista. Päätöksiä ei haettaisi yksittäisiin toimenpiteisiin vaan pyrittäisiin päättämään linjauksista ja kokonaisrahoituksesta, joiden pohjalta asiantuntijat voisivat määrittää tehokkaimmat toimenpiteet.



### Vaasan seutu

*Vaasan seudulla aktiivisen toiminnan merkittävin este on ollut toimijoiden resurssipuutteet. Liikennejärjestelmätyn on ollut jäsentymätöntä ja toiminta on perustunut projektitasoon tai yksittäisten seudullisten ryhmien toimintaan. Maankäytössä yhteistyötä on ollut lähinnä Vaasa-Mustasaari kasvuvyöhykkeellä. Toiminnan jäsentymättömyys on joissain tapauksissa haitannut hankkeiden etenemistä valtakunnantasolla kun alueen toimijoiden roolit ja vastuut eivät ole olleet selvillä. Myös henkilöresurssien vähyys on hidastanut yhteistoiminnan kehittymistä.*

Vaasan seudulla ei ole tehty systemaattista liikenneolojen tilan seuranta, joten yksityiskohtaista tietoa liikennepoliittisten tavoitteiden vaikuttavuudesta ei ole olemassa. Edellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun rinnalla tehtiin maankäytön rakennetason analyysi, sen pohjalta ei kuitenkaan tehty valintaa tavoitteellisesta rakenteesta, vaan kaikki tarkastelussa esillä olleet vaihtoehdot pidettiin avoinna sen jälkeen laadituissa kaavaprosesseissa. Liikennepoliittiset tavoitteet on kirjattu näkyviin kaava-asiakirjoihin.

Maankäytön suunnittelussa liikennejärjestelmänäkökulma on nykyisin hyvin esillä ja mm. Vaasa Mustasaari tie- ja katuverkkosuunnitelman yhteydessä tehtiin maankäytön vyöhykeanalyysiin perustuva yleiskaavan liikenteellinen vaikutustenarviointi. Seututasolla kuntien välillä ilmenee kuitenkin liikenteellisten vaikutusten näkökulmasta epätarkoituksenmukaista kilpailua. Ydinalueella joukkoliikenne huomioidaan maankäyttöhankkeissa hyvin, mutta kehysalueella joukkoliikenne ei ole aina riittävällä painoarvoilla mukana.

Aiesopimuksen mukaisista kärkihankkeista osa on edennyt hyvin, erityisesti ne, joiden taakse on seudulla organisoiduttu. Matkakeskushanke on hyvä esimerkki toteutuneesta hankkeesta, sen tehokas organisointi seudulla toimi ja tuotti hyvän lopputuloksen nopeassa aikataulussa. Myös aiesopimukseen kirjattu merenkurkun lauttaliikenteen ylläpito (jatkuvuus) on toteutumassa.

Osa hankkeista on puolestaan jäänyt toteutumatta juuri seututasoisen organisoimisen puuttumisen vuoksi. Vaasan radan sähköistys oli tärkein aiesopimushanke, mutta hankkeen edistämislä puuttuu järjestäytynyt ohjausryhmä. Nyt kun asia on etenemässä, puuttuu seutua edustava keskustelukumppani valtion suuntaan, mikä hidastaa ja osin vaikeuttaa prosessia. Selkeämpää seudullista tai maakunnallista strategiaa tarvittaisiin myös satamien osalta (tarve ja roolit eri satamilla).

Joukkoliikenteen osaamisen ja resurssien kannalta tilanne ydinvyöhykkeellä on kohtuullisen hyvällä tasolla, ongelmia esiintyy jonkin verran alueen pienemmissä kunnissa. Joukkoliikenteen solmukohdat eivät ole selvillä ja toimijoiden vastuiden kohdentuminen on osin epäselvää (VR, bussi). Toimijoiden välistä yhteistä foorumia ei ole.

Kevyen liikenteen osuus Vaasan kaupunkiseudulla (erityisesti Vaasa-Mustasaari) on merkittävä ja se otetaan huomioon kaikessa kaupunkiseudun ydinalueen suunnittelussa.

Vaasan seudun toimijoiden välillä ei ole seututasoisen yleiskeskustelun mahdollistavaa foorumia, mikä vaikeuttaa yleisissä asioissa ajan tasalla pysymistä. Esimerkiksi läänin näkökulmasta ympäristökeskuksen viranomaisneuvot-



telut on ollut käytännössä ainoa kanava seudulliseen järjestelmätason keskusteluun.

Vaasan seudulla valtio-osapuolen edustajat ovat hankalassa välikädessä ja käytännössä jakavat niukkuutta eri suuntiin. Ratahallintokeskus on toimijana kaukana ja alueella on vaikea saada eri prosesseihin RHK:ta tasa-arvoiseksi osallistujaksi. Tiehallinto on käytännössä osin toiminut liikennejärjestelmänäkökulman edunvalvojana, vaikka rooli ei sille "viranpuolesta" ole varsinaisesti kuulunutkaan.

### 4.3 Yhteenveto

Yhteistyön toimivuus, toiminnan jatkuvuus ja toimijoiden sitoutuminen yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin ovat liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden keskeisimpiä edellytyksiä. Yhteistyön toimivuuden edellytys on puolestaan toiminnan avoimuus ja osapuolten keskinäinen luottamus. Vaikuttavuus on kyselyn ja haastattelujen perusteella jonkin verran parempaa seuduilla, joilla liikennejärjestelmätyn on järjestäytynyttä (PKS, Oulu, Kuopio). Muilla kaupunkiseuduilla (Tampere, Turku, Vaasa) liikennejärjestelmätyn on tehty projektiperusteisesti, josta voi myös olla positiivisia vaikutuksia erityisesti silloin, kun toiminta onnistutaan kytkemään aitoon maankäyttöprosessiin (Tampere).

Kaikilla seuduilla, joilla liikennejärjestelmätyn ei ole organisoitu, toiminta on hiipunut aktiivisen liikennejärjestelmäsunnitelmaprosessin jälkeen, vaikka periaatetasolla onkin sovittu seuranta-toimenpiteistä. Aktiivinen toiminta on hiipunut osin resurssipuutteiden ja osin seurannan sisällön painottumisesta pelkästään aiesopimuksen toteutumisen seurantaan. Ongelma on korostunut niillä seuduilla, joissa aiesopimuksen laatimisen pääasiallinen motiivi on ollut edunvalvonta valtion suuntaan ja valtion seututason resurssien kiihdyttämistä valtion hankkeiden etenemisen on jäänyt jälkeen toivotusta tai suunnitellusta.

Tehtyjen kyselyjen ja haastatteluiden perusteella näyttää kuitenkin siltä, että käynnissä olevissa prosesseissa yhteistyön motiivina on korostumassa seudullisista hankkeista sopiminen, joka voi nostaa aiesopimuksen merkitystä lähemmäksi sen alkuperäistä tarkoitusta. Toisaalta nähtävillä on, ainakin kasvualueilla, tarve laajentaa seututason sopimusmenettelyä enemmän MAL-sopimusten (maankäyttö, asuminen, liikenne) suuntaan, mikä olisi selkeästi liikennejärjestelmätyn vaikuttavuutta parantava kehityssuunta.

Liikennejärjestelmätyn ei lähtökohtaisesti edellytä organisoitumista, vaan parhaimmillaan toiminta on kaikkien sisäistämä ajattelu- ja toimintamalli. Liikennejärjestelmätyn tavoitteista, vastuista ja resursseista on hyvä sopia yhteisesti, ja sopiminen edellyttää käytännössä organisoitumista. Organisoitumisen myötä avautuu mahdollisuus pitää asiaa säännöllisesti esillä. Samoin asioiden riittävän kokonaisvaltainen käsittely ja eri projektien välinen koordinaatio varmistuvat.

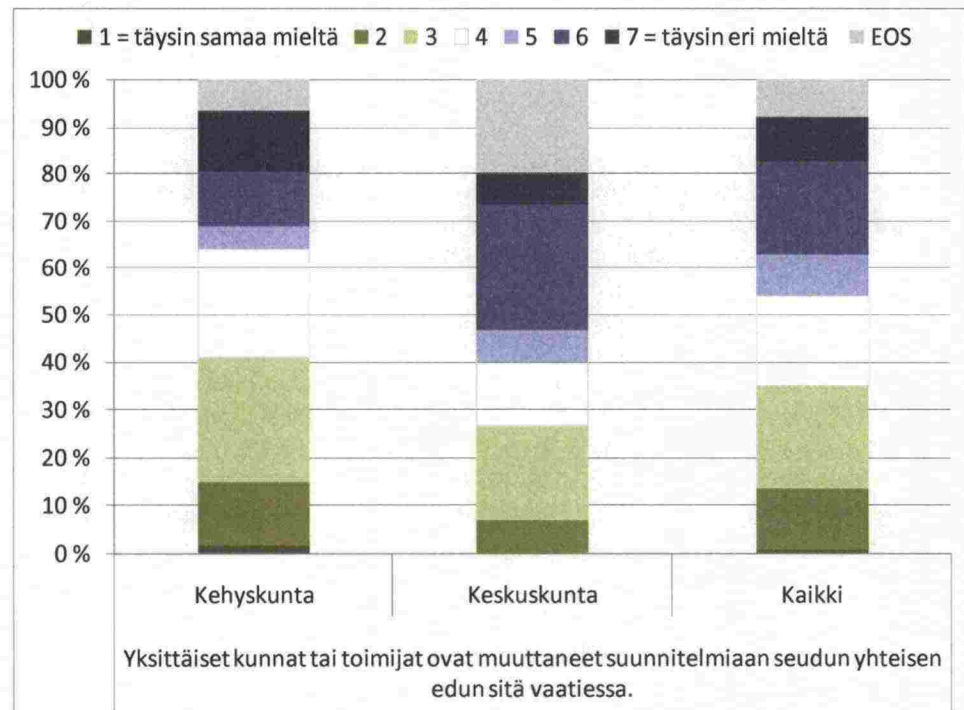
Vaikuttavuuden kannalta keskeinen kysymys on myös se, miten päätöksentekijät ja luottamusmiehet ovat liikennejärjestelmätyn mukana. Usein liikennejärjestelmätyn tehdään asiantuntijaryhmissä ja päättäjät kytkeytyvät mukaan vasta loppuvaiheissa aiesopimuksia allekirjoitettaessa ja hankkeita

toteutukseen viettäessä. Työssä tehdyn kyselyn vastausaktiivisuuden perusteella päättäjät ovat kiinnostuneita liikennejärjestelmätöystä.

Liikennejärjestelmätön vaikuttavuus kulkutapojen kehittämisen suhteen on tuu monella seudulla. Joukkoliikenteen kehittäminen ilman maankäyttökentää jää vaillinaiseksi ja toisaalta yrittäjävetoinen toimintamalli ei palvele käyttäjän ja tilaajan kannalta optimaalisen järjestelmän syntymistä. Kevyen liikenteen rooli tiedostetaan tavoitteissa, mutta aiheeseen "vihkiytyneen" toimijan puuttuessa tahto ei realisoidu toimenpiteiksi.

Merkittävänä havaintona voidaan myös pitää tavaraliikenteen ja logistiikka-asioiden, erityisesti kaupunkilogistiikan, vähäistä käsittelyä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelussa sekä liikennejärjestelmätöyssä. Kaupunkien tavaraliikenne on kuitenkin kiistämättä tärkeä osa kaupunkien liikenteellistä kokonaisuutta ja vaikuttaa merkittävästi myös maankäyttöön. Tavaraliikenteen suunnittelun jääminen liikennejärjestelmätöyssä sivurooliin on ristiriidassa sekä maankäytölle että liikennejärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Keskuskaupungin ja kehyskaupunkien kesken näyttäisi olevan jonkinasteista eturistiriitaa, kehyskunnat korostavat valtakunnantason edunvalvontaa ja keskuskaupungit seututason koordinoitua. Myös tulkinta seudullisesti edullisten ratkaisujen luonteesta vaihtelee jonkin verran. Kyselyn perusteella näyttää kuitenkin, että seudullisuuden nimissä on voitu vaikuttaa jonkin verran toimenpiteiden ja maankäyttöhankkeiden valintaan ja ajoitukseen. Keskuskuntien mielestä seudullisia ratkaisuja ei kuitenkaan ole tehty riittävästi, kehyskunnilla on asiasta positiivisempi käsitys.



Kuva 5. Keskuskuntien ja kehyskuntien vastaajien käsitys liikennejärjestelmätöy vaikuttavuudesta seudullisten ratkaisujen sisältöön (PKS:n vastaukset ei mukana).



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA SUOSITUKSIA

### 5.1 Liikennejärjestelmätyn hyödyt

Liikennejärjestelmätyn hyödyt ovat vaikeasti numeerisesti tai muuten yksiselitteisesti mitattavissa, koska vaikutukset toteutuvat laaja-alaisesti eri sektoreiden ja toimijoiden toiminnan sujuvuuden kautta. Vaikutukset ovat luonteeltaan pitkävaikutteisia, eli osa hyödyistä toteutuu välittömästi, mutta osa vasta pitemmän aikavälin myötä kun yhteiskunnan muut toiminnot sopeutuvat muutoksiin. Tämän vuoksi kaikki liikennealankaan toimijat eivät ole halunneet tai pystyneet näkemään yhteisen toiminnan kokonaisvaltaisia hyötyjä. Yhteistyön ja liikennejärjestelmän kokonaisvaltainen seudullinen kehittäminen ovat kuitenkin välttämättömiä, jotta voidaan edistää mm. yhteiskunnallisten tehokkuusvaatimusten saavuttamista.

Toimiva liikennejärjestelmä luo myös viihtyisyyttä ja parantaa arjen liikkumisen sujuvuutta. Kaupunkiseudun sisäinen toimivuus on kilpailutekijä alueiden välisessä kilpailussa samalla tavalla kuin ulkoisten yhteyksien toimivuus. Elinkeinoelämän rakennemuutoksen ja tietoyhteiskuntakehityksen edetessä alueiden sisäisten toimintaedellytysten ja laatutekijöiden merkitys kilpailtaessa asukkaista ja yrityksistä korostuvat suhteessa aiemmin vallalla olleeseen ulkoista saavutettavuutta korostaneeseen ajattelumalliin verrattuna.

Liikennejärjestelmätyn tärkeimpiä hyötyjä toimijoiden kannalta ovat luonnollisesti yhdessä sovittujen tavoitteiden edistäminen ja sovittujen toimenpiteiden toteutuminen. Hyödyt toteutuvat käytännössä yhteistyön kautta: yhteisen ymmärryksen karttuessa sekä yhteistyöverkostojen ja henkilösuhteiden kehittymisen myötä. Luottamus toimijoiden välillä lisääntyy, mikä helpottaa vaikeiden asioiden edistämistä, vaativien prosessien läpivientiä ja yhdessä sovittuihin asioihin sitoutumista.

Mikäli toiminta on suunnitelmallista ja jatkuvaa, toimijoilla on käytettävissään jatkuvasti käyttökelpoista tilannetietoa seudun liikenneolojen tilasta ja kehittämistarpeista sekä valmiiksi sovitut menettelytavat ennalta-arvaamattomien tarpeiden nostamiseksi seudun toimijoiden käsittelyyn.

Liikennejärjestelmätyn hyödyt kanavoituvat käyttäjille liikenneolojen kehittymisen kautta. Esimerkiksi kun tunnistetaan seudullisesti merkittävimmät työssäkäyntivirrat ja sovitaan toimenpiteistä, joilla parannetaan henkilöauto-, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä (esim. sovitaan pelisäännöistä näillä väylillä koskien tietöiden ajoitusta, tarkistetaan liikennevallo-ohjelmien maksimaalinen toimivuus, lisätään jkl-etuuksia, jne.). Vaikutavuuden arviointi käyttäjän kannalta edellyttääkin seurantatiedon keräämistä sekä käyttäjien kokemasta liikenneolojen tilasta että konkreettisia liikenneolojen tilaa kuvaavia tilastotietoja (liikenne- ja käyttäjämäärien, liikenneturvallisuuden kehitys, jne.). Seuranta tulee nähdä myös mahdollisuutena vaikuttaa liikennejärjestelmätyn osallistuvien toimijoiden motivaatioon.



## 5.2 Vaikuttavuuden esteitä

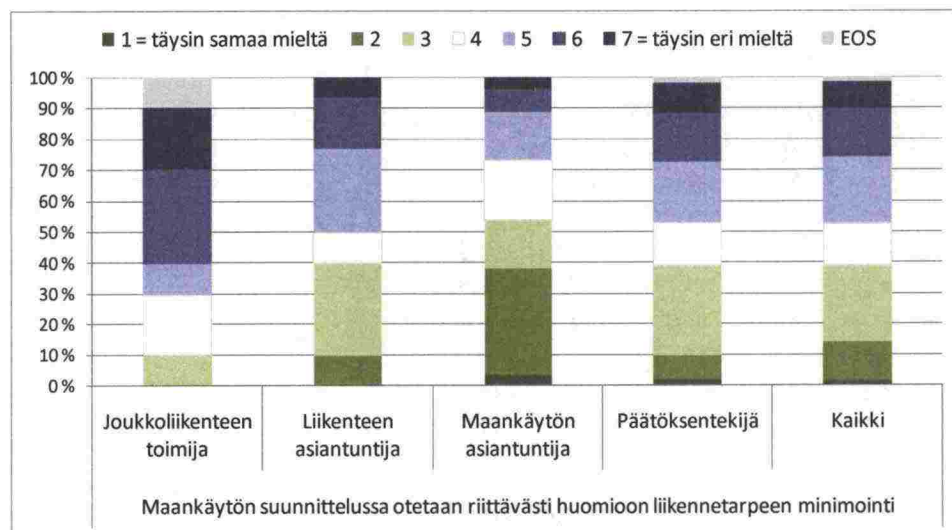
Liikennejärjestelmätyn eri osapuolien mielestä merkittävin vaikuttavuuden este on toimijoiden **rahoitus- ja henkilöresurssien puute**. Rahoituksen niukkuus estää ja hidastaa sovittujen toimenpiteiden toteuttamista ja henkilöresurssien puute puolestaan heijastuu toiminnan jatkuvuuteen ja kattavuuteen. Asiaan liittyy mielenkiintoinen yksityiskohta: valtiolla ei ole seuduilla alueellista rahoitusta, mutta henkilöstöllä olisi osaamista ja haluakin toimia laajemmassa roolissa liikennejärjestelmätyn. Valtiolla ei myöskään ole tarvittavaa toimivaltaa kunnissa tapahtuvan keskustelun ja toiminnan suhteen.

**Päätöksenteko** on liikennejärjestelmätyn osapuolten näkökulmasta irrallinen vaihe, joka **ei ole riittävästi mukana asioiden valmisteluvaiheessa**. Kyselyn ja kokemusten perusteella päättäjillä on kuitenkin halua ottaa kantaa liikenne- ja maankäyttöasioihin. Valmistelijoiden mielestä päätöksenteko ei ota riittävästi huomioon valmistelutyön sisältöä ja tuloksia, vaan toimii osin päättäjien omien mielihalujen pohjalta. Päätöksenteon ja maankäytön (talous) vuorovaikutus on voimakkaampi kuin päätöksenteon ja liikennejärjestelmän suhde (kunnat eivät kilpaile liikennejärjestelmällä). Päätöksenteko toimii myös liian lyhyen aikavälin perspektiivillä, eikä ota riittävästi huomioon pitkän aikavälin vaikutuksia tai liikennejärjestelmäkokonaisuutta. Tuleekin kyseenalaistaa, onko prosesseissa annettu tähän mahdollisuuksiakaan.

**Toimijoiden välisessä yhteistyössä** mahdollisesti esiintyvät **puutteet** estävät tai vaikeuttavat kokonaisvaltaisten ratkaisujen syntymistä. Hallintojen välillä raja-aidat ovat viime vuosina madaltuneet, mutta kuntien välillä esiintyy lähtökohtaisesti ja lainsäädännön turvaamana kilpailua, joka vaikeuttaa seudullisesti edullisten ratkaisujen syntymistä ja etenemistä. Valtio- kunta suhteessa korostuvat yleisen liikenne- ja maankäyttöpolitiikan vaatimusten ja kuntien kilpailukyyn osittainen ristiriita. Kunnissa koetaan, että joissakin tilanteissa tavoitteet estävät kuntien vahvuuksien hyödyntämistä. Joukkoliikenteessä valtiolta asettaa korkeita tavoitteita, mutta toteuttaminen jää kuntien vastuulle. Kaiken kaikkiaan vaikuttavuuden näkökulmasta olisi johdonmukaista, että tavoitteiden asettaja ja toteuttaja olisivat samoja tahoja, jolloin asioihin syntyisi luonnollinen sitoutuminen.

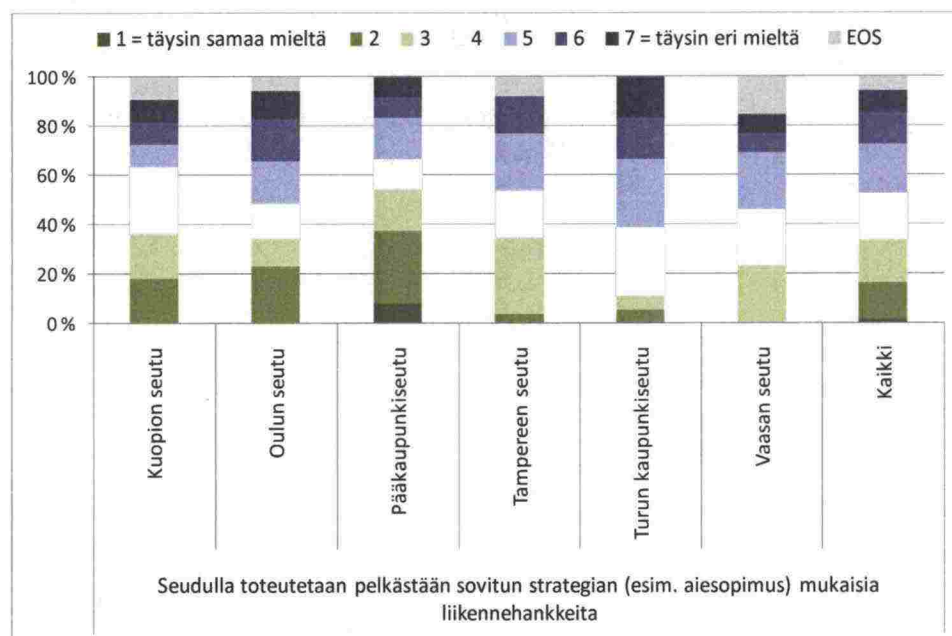
**Liikennejärjestelmäkokonaisuuden vastuutahon puuttuminen on haaste seuduilla**, joissa toiminta on järjestäytymätöntä. Liikennejärjestelmän näkökulma voi tällöin jäädä projektitason toiminnassa tai yksittäisen toimijan päätöksenteossa suppeaksi. Yksittäisten projektien osalta lausunnonantajat käsittelevät asioita oman perustehtävänsä kannalta, eikä varsinaista liikennejärjestelmälausunnonantajaa ole. Poikkeuksena Oulun seutu, jossa liikennejärjestelmätyn ryhmälle on annettu lausunnonanto-oikeus.

**Liikenne- ja maankäyttöasiantuntijoilla on erilainen käsitys liikenteen ja maankäytön vuorovaikutussuhteesta**. Kyselyssä maankäytön asiantuntijoiden vastaukset liikenteen ja maankäytön vuorovaikutuksesta olivat kauttaaltaan positiivisempia kuin liikenneasiantuntijoilla. Asia saattaa liittyä ammattikuntien väliseen suunnittelukulttuuriin: liikenneasiantuntijat ehkä painottavat suunnittelun liikenteellisiä vaikutuksia kun taas maankäytön asiantuntijat ehkä ajattelevat että on riittävä kun asiat huomioidaan suunnittelussa. Toisaalta molemmat ammattiryhmät ovat sitä mieltä että liikennettä ja maankäyttöä käsitteleviä foorumeita on riittävästi.



Kuva 6. Esimerkki liikenneasiantuntijoiden ja maankäytön asiantuntijoiden tulkinta-eroista.

**Liikennejärjestelmätyn jääminen projektiluontoiseksi** vähentää toiminnan vaikuttavuutta. Vaikka projektitasolla voidaan saavuttaa hyviäkin tuloksia, toiminnan kokonaisvaltaisuus jää puutteelliseksi ja toiminnasta puuttuu jatkuvuus ja johdonmukaisuus. Järjestäytymättömyys johtaa helposti myös epäselvyyksiin toimijoiden roolien ja vastuiden suhteen: Kenen vastuulle asioiden valmistelu kuuluu? Mitä päätöksiä tarvitaan valmisteluvaiheessa? Kuka tekee päätökset ja minkälaisia päätöksiä prosessin eri vaiheissa tarvitaan? Miten ristiriitatilanteet ratkaistaan? Keskeinen organisoitumisen edellytys on selkeän päätöksentekomallin luominen.



Kuva 7. Järjestäytyneillä seuduilla (Kuopio, Oulu, PKS) liikennestrategian ohjausvaikutus on suurempi.

Järjestäytymiseen liittyy myös riskejä. Organisoituminen ei saa muodostua itsetarkoitukseksi. Organisointi jää helposti nimelliseksi, ellei toimijoilla ole aitoa laajempaa strategisen toiminnan kulttuuria ja toimintamallia, johon liikennejärjestelmätyö voidaan kytkeä. Vaikuttavuuden kannalta parhaaseen tulokseen päästään, jos toiminta voidaan kytkeä aidon seutuyhteistyön, maankäytön tai joukkoliikenteen kehittämisen yhteyteen.

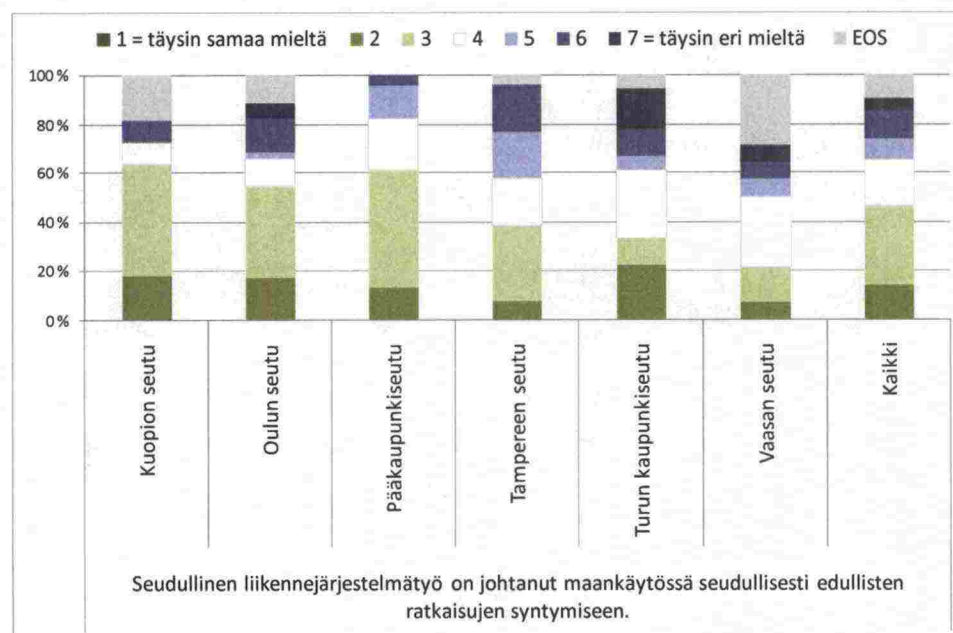
### 5.3 Vaikuttavuuden edistimiä

Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuutta edistävät tehtyjen analyysien perusteella seuraavassa kuvatut toimintamallit ja käytännöt. Niiden avulla voidaan välttää tai ainakin lieventää edellisessä luvussa kuvattuja vaikuttavuuden esteitä.

#### Organisointi

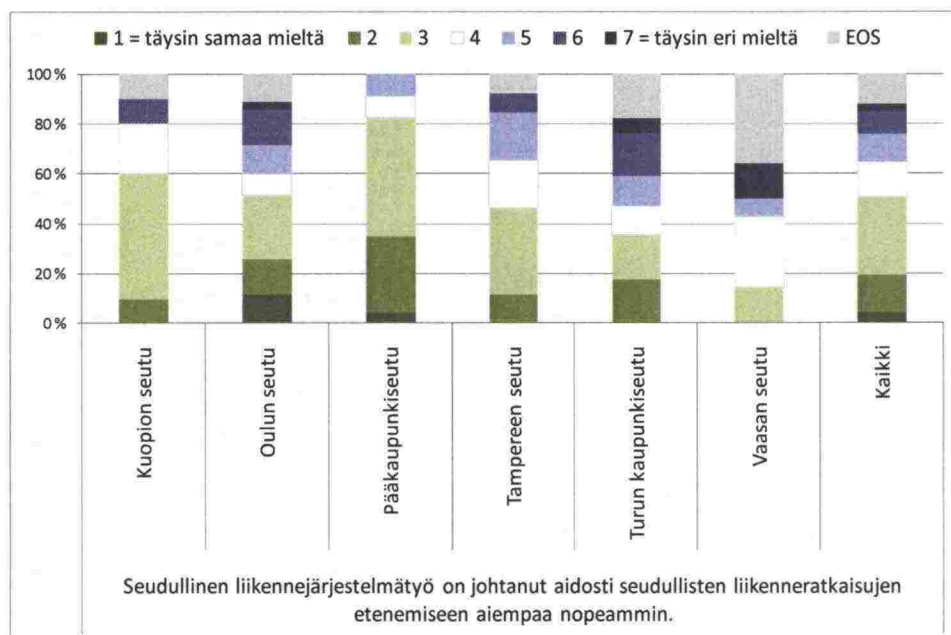
Liikennejärjestelmätyn organisointi tuo toimintaan johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta. Sen avulla joudutaan myös väistämättä varaamaan toiminnalle riittävät resurssit. Koordinaattorina tulisi olla taho, joka on irti peruskunnista. Käytännössä asia voidaan ratkaista joko palkatun toimijan tai seudullisen orgaanin tai ryhmän avulla, joille tulee turvata riippumaton asema asioiden käsittelyssä ja työstämisessä.

Toiminnan vaikuttavuuden kannalta tilannetta parantaa, jos liikennejärjestelmäryhmä tai -toiminta kytketään aitoon seututason strategiaprosessiin, esimerkiksi osaksi maankäytön kehittämisprosessia, jolloin sekä resurssi- että päätöksentekokäytännöille löytyy ainakin osin olemassa oleva perusta.



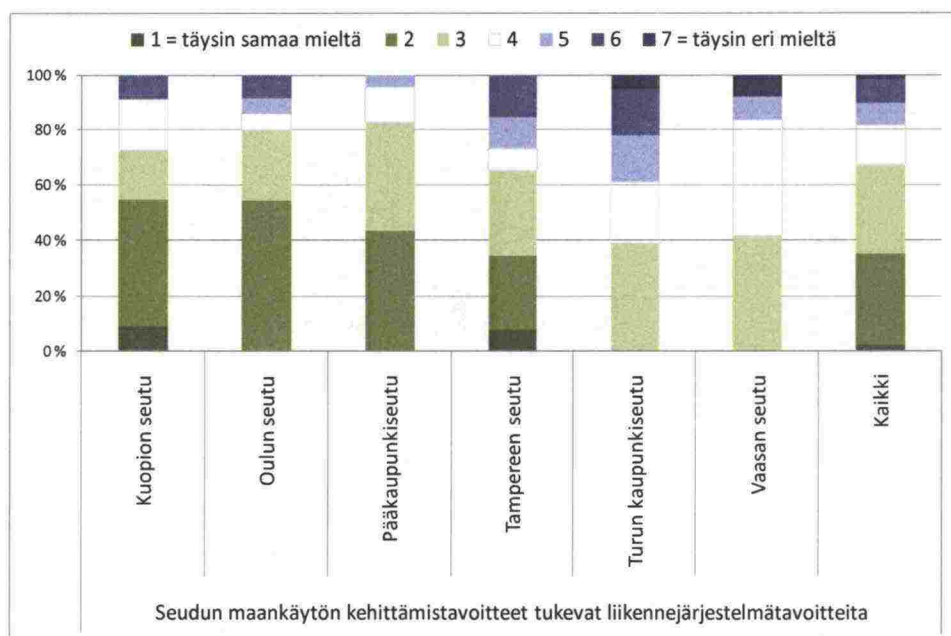
Kuva 8. Järjestäytyneillä seuduilla (Kuopio, Oulu, PKS) liikennejärjestelmätyöllä on pystytty vaikuttamaan muita seutuja paremmin myös maankäyttöön.





Kuva 9. Järjestäytyneillä seuduilla (Kuopio, Oulu, PKS) liikennejärjestelmätyöllä on pystytty vaikuttamaan muita seutuja paremmin seudullisten liikennejärjestelmien etenemiseen.

Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuus yleisten liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen suhteen paranee, jos toiminta kytkeytyy aitoon maankäyttöprosessiin. Tämä voidaan tehdä projektikohtaisesti (kuten Tampereella) tai seudun maankäyttöprosessiin kiinteästi sovitettuna (kuten Oulussa tai Kuopiossa). Projektikohtaista työskentelyä voidaan ajatella minimivaatimuksena ja tavoitteena olisi jatkuvaan maankäyttöprosessiin kytkeytyminen.



Kuva 10. Järjestäytyneillä seuduilla (Kuopio, Oulu, PKS) liikennejärjestelmätyöllä on pystytty vaikuttamaan muita seutuja paremmin maankäyttötavoitteisiin.

Liikennejärjestelmäkokonaisuuden kannalta vaikuttavuutta parantaa, jos toiminta kytketään joukkoliikenteen kehittämistoiminnan yhteyteen (kuten Pääkaupunkiseudulla). Tällöin haasteeksi voi nousta kuitenkin luottamuskyky kulkutapojen käsittelyn tasapuolisuudesta, tosin nykytilanteessa toimijoiden mielestä joukkoliikenne näkyy kunnianhimoisina tavoitteina, mutta käytännötoimenpiteet ovat ristiriidassa joukkoliikenteen kehittämisen kanssa. Voitaneen kuitenkin olettaa että "joukkoliikennelähtöinen" liikennejärjestelmän kehittäminen loisi nykyistä paremmat edellytykset myös neliporrasperiaatteen mukaiselle toimintamallille.

Organisoitumisen yhteydessä on kuvattava myös päätöksentekokäytännöt, joissa oleellista on määrittää ylikunnallisen päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat, ylikunnallisen päätöksenteon käytännöt ja suhde kunnalliseen päätöksentekoon.

Organisoituminen yksin ei välttämättä paranna tilannetta, vaan toiminnan vaikuttavuuden edellytyksenä ovat sopivat henkilöt, hyvät henkilösuhteet ja keskinäinen luottamus sekä innostuneet puheenjohtajat. Luottamukseen liittyvät näkökulmat korostuvat seutuyhteistyössä.

#### Hyvän organisoinnin ominaisuuksia:

- kytkeytyy aitoon maankäytön suunnitteluprosessiin
- peruskunnista riippumaton koordinaattori
- käsittää kaikki kaupunkiseudun keskeiset toimijat
- toiminnan mandaatti on hyväksytty yhteistyötahojen keskuudessa
- toimijoille on varattu riittävät resurssit osallistumiselle
- määrittää kytkennän maakunta-, seutu- ja kuntatason päätöksentekoon

#### Toimintamalli

Liikennejärjestelmätyötä selkiyttää, jos rutiinitoiminnot kuvataan ja aikataulutetaan esim. vuosikellon avulla. Toiminnan tulisi olla lähtökohtaisesti edistävää ja ennakoivaa, jotta toiminnan motiivi säilyy korkeana ja samalla ryhmän merkitys suhteessa seututason muuhun strategisen kehittämiseen säilyy merkittävänä. Ennakoinnin tueksi tulee tuottaa ja kerätä seurantatietoa tapahtuneesta kehityksestä, mutta painopisteen toiminnassa tulee säilyä liikennejärjestelmätyön kokonaisuuden koordinoinnissa ja tulevan toiminnan valmistelussa.

Keskeinen vaikuttavuutta parantava keino on päättäjien kytkentä liikennejärjestelmätyöhön jo ennen päätöksentekovaiheita. Projektitasolla päätöksentekijät tyypillisesti osallistuvat tavoitteiden asettamiseen, mutta tietoisuutta toimenpiteiden vaikutuksista ja yleisistä liikkumisen ja maankäytön vuorovaikutussuhteista tulisi lisätä, jotta päätöksenteon valmiudet kokonaisuutena paranisivat. Asioiden käsittely säännöllisesti, seurantatiedon tuottaminen tapahtuneesta kehityksestä sekä yleistiedon levittäminen luo yhteistä ymmärrystä suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden välille, mikä parantaa myös asioiden ymmärrettävyyttä.

Liikennejärjestelmätyön toimijoiden tulisi myös panostaa nykyistä enemmän toiminnan tulosten ymmärrettävyyden lisäämiseen, koska ongelmana usein



tuntuu olevan, että päätöksenteossa ei oteta huomioon oikeita asioita. Liikenneasioista informointi tulisi pyrkiä saamaan yhdeksi vakiokohdaksi kaikkiin niihin strategiaprosesseihin, joissa tehdään liikenteeseen ja ihmisten liikumistarpeisiin liittyviä päätöksiä.

### Seurannasta jatkuvaan toimintamalliin

Toimintaympäristön nopeutuvat muutokset: elinkeinoelämän muutosprosessien nopeutuminen, hallinnon ja liikennepolitiikan muutosprosessit jne. edellyttävät seudun toimijoilta jatkuvaa toimintavalmiutta ja reagoitiherkkyttä.

Passiivinen seuranta ja määräajoin toistettava perusteellisempi asioiden läpikäynti ei ylläpidä riittävää valmiutta reagoida muutostekijöihin ja olla valmiina toimintaympäristön tarjoamiin kehittämismahdollisuuksiin. Seudun toimijoilla tulee olla ajantasainen kuva liikenteen ja yhdyskuntarakenteen tarpeista ja tarpeiden kehittymisestä. Reagoitokyvyn kannalta oleellista on parantaa ja ylläpitää keskeisiin strategiisiin linjauksiin liittyvää tietovarantoa ja suunnitelmavalmiutta. Lisäksi toimijoilla tulee olla valmiiksi sovittu toimintamalli äkillisten erillistarpeiden selvittämiseen ja liikennejärjestelmätason asioiden ylläpidosta muissa strategiaprosesseissa.

Jatkuvan toimintamallin painopiste on siten tulevan toiminnan valmistelussa ja edistämisessä. Perinteinen toimenpiteiden toteutumisen seuranta on sivuroolissa. Keskeinen osa edistämistä on päättäjien informointi ajankohtaisista asioista ja tulevaisuuden tarpeista. Toimintamallissa otetaan kantaa mm. seuraavien asioiden edistämiseksi:

- Toimintaympäristömuutosten arviointi ja ennakointi (poliittiset, taloudelliset, alueelliset)
- Käyttäjätarpeiden seuranta (kansalaiset ja elinkeinoelämä)
- Perusteluaineistojen ylläpito ja suunnitelmavalmiuden parantaminen
- Päättäjille suunnattujen tilannekatsausten valmistelu ja pitäminen
- Liikennejärjestelmän tilan seuranta (seurantaindikaattorit) -> tavoitteiden toteutuminen
- Toimenpiteiden toteutuminen (eteneminen, ajantasaisuus)
- Liikennejärjestelmäyhteistyön toimivuuden arviointi ja kehittäminen (resurssit, organisointi, toteutuksen esteet, jne.)

Toimintatapa tulee hyväksyttävä seututason ja kuntien päätöksentekoeleimissä ja samassa yhteydessä kirjataan yhteistoiminnan vastuut ja valtuudet liikennejärjestelmäasioiden edistämisessä. Näin toimintatavalle luodaan vahva mandaatti päättäjille suunnattujen informointi- ja tilannekatsausten pitämiselle ja muihin seudullisiin strategiaprosesseihin osallistumiselle.

### **Hyvän toimintamallin ominaisuuksia:**

- toiminta on suunnitelmallista, tavoitteellista ja jatkuvaa
- painopiste on tulevan toiminnan suunnittelussa
- päätöksentekijät on kytketty osaksi prosessia
- toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta seurataan
- määräajoin tuotetaan kokonaisvaltaisia tilannekatsauksia liikennepolitiikan painotuksista ja liikennejärjestelmän kehittämisestä

### Lainsäädännön ja valtion rooli

Valtakunnantason ohjauksella voidaan korostaa merkittävästi seututaso- yhteistyön tarvetta myös liikennejärjestelmätasolla. Esimerkiksi PARAS - hanke on joillakin seuduilla synnyttänyt aitoa seututaso- toimintaa. Joukko- liikenteen lakimuutokset ja ilmastopolitiikan vaatimukset edesauttavat myös seututaso- yhteistyön syntymistä.

Lainsäädännön piiriin voidaan katsoa kuuluviksi myös institutionaaliset muu- tokset alue- ja liikennehallinnossa, jotka luovat edellytyksiä kokonaisvaltai- sen ajattelun ja toiminnan lisääntymiselle liikennejärjestelmätynössä. Suurten kaupunkiseutujen kannalta odotusarvo uudistuksessa kohdistuu valtionhal- linnon toimintaan kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätynössä. Avautuuko hallinnonuudistuksen myötä uusia mahdollisuuksia valtion rahoitukselliselle osallistumiselle suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän kehittämiseen siten, että aiemman kulkutapasidonnoisen tai väylän omistajalähtöisen rahoi- tuksen sijaan lähtökohtana olisi rahoituksen vaikuttavuus? Suurten kaupun- kiseutujen liikennejärjestelmän käyttäjän kannalta optimaalinen kehittäminen edellyttäisi seututaso- liikennejärjestelmärahoitusta, jossa ainakin osa eri toimijoiden rahoituksesta olisi yhteisesti sovittavassa olevaa kehittämisrahoi- tusta.

Pääkaupunkiseudulla, jossa valtio on osallistunut joukkoliikenneinvestointien rahoitukseen, kunnat ovat sitoutuneet aiesopimukseen hyvin. Valtion rahoi- tuksellisen osallistumisen myötä suurilla kaupunkiseuduilla syntyisi ohjaus- kanava yleisten liikennepoliittisten tavoitteiden jalkauttamiseksi nykyistä vahvemmin seututasolle.

#### Valtakunnantason ohjauksen mahdollisuudet:

- luo edellytyksiä yhteistyölle lainsäädännön, liikennepoliitiikan ja il- mastopolitiikan linjausten avulla
- keskeisenä alueellisena toimijana voi tarjota asiantuntijaresursseja seututoiminnan tueksi
- voi edistää sitoutumista osallistumalla toteutukseen ("porkkanat")
- voi velvoittaa yhteistyöhön
- voi luoda edellytykset taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönotolle

### Alueellisen toiminnan korostaminen

Toiminnan vaikuttavuus seututasolla paranee oleellisesti, jos liikennejärjes- telmätynössä pystytään keskittymään aidosti seudullisiin asioihin, eli toimenpi- teisiin, joissa toteutus on pitkälti toimijoiden oman päätöksenteon varassa. Keskittyminen valtakunnantason hankkeiden edunvalvontaan suuntaa toimi- joiden valmisteluresurssit kaupunkiseudun asukkaiden arkielämän kannalta toissijaisiin asioihin ja toteutuspäätökset ovat tyypillisesti eduskunnan, eikä alueen toimijoiden omassa käsissä. Seudullisten asioiden käsittely johtaa seudun sisäisten yhteistyökäytäntöjen kehittymiseen ja edesauttaa siten lii- kennejärjestelmätynajattelun leviämistä myös muiden toimijoiden ja sidosryh- mien suuntaan.



**Alueellisen toiminnan korostamisen tärkeys:**

- pakottaa pohtimaan omista käsissä olevia asioita
- sitouttaa toimijat, koska taloudelliset vaikutukset kohdistuvat itselle
- paikallispäättäjät kytkettävissä toimintaan helpommin
- oman sitoutumisen kautta syntyy perusteluja valtakunnantason rahoituskeskusteluun

**5.4 Aiesopimusten kehittäminen**

Keskeinen kysymys aiesopimuskäytännön tulevaisuudelle on, jatketaanko kaupunkiseuduilla nykymuotoisten liikennejärjestelmäaiesopimusten laatimista vai syntyykö aitojen liikenne-maankäyttö vuorovaikutusprosessien kautta edellytyksiä laajempien maankäyttöä ja liikennettä käsittelevien sopimusten tekemiselle (ns. MAL-sopimukset). Nykymuotoiselle aiesopimukselle löytynee edelleen tilausta ainakin niissä yhteyksissä, joissa liikennejärjestelmätyn tehdään ilman maankäytön isäntäprosessia.

Aiesopimusanalyysin ja kaupunkiseutuhaastattelujen perusteella työssä on tunnistettu seuraavia nykyisten aiesopimuksen kehittämistarpeita:

- Toteutusresurssien arviointi (raha, aika, osaaminen) tulee nostaa selkeämmin osaksi aiesopimusten valmistelua. Myös päätöksentekijöiden roolia valmistelussa tulee vahvistaa.
- **Maakunnallisten ja seudullisten aiesopimusten välille selkeä työnjako:** seutujen sopimuksissa painopiste seudun "omassa tekemisessä".
- **Yhteistyön ja toimintamallien kehittäminen omaksi toimenpidekokonaisuudeksi:** Liikennejärjestelmäkokonaisuus haltuun yhteistyömalleista sopimalla ja niitä kehittämällä: seudullinen liikennejärjestelmätyn, liikenteen maankäytön vuorovaikutus, joukkoliikenneyhteistyö, liikenneturvallisuuustyö, logistiikkayhteistyö ja liikkumisen ja liikenteen hallinta. Seurannan (liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden arvioinnin) sisällöstä on sovittava konkreettisella tasolla.
- **Yhdyskuntarakenteen kehittäminen omaksi toimenpidekokonaisuudeksi:** Konkreettisia linjauksia yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteista, työkaluja vaikutustenarviointiin, sopimukseen näkyville maankäytön kehittämisen edellyttämien liikennejärjestelyjen tarve, maankäytön ja liikennejärjestelyjen toteutuksen ajoitukseen ja vaikutuksiin otettava kantaa (MAL-sopimukset viemässä asiaa tähän suuntaan).
- **Toteutushankkeiden pääryhmittely käyttäjä-/tarvelähtöisesti tai vaikutusten kautta:** tarpeisiin vastataan laajalla keinovalikoimalla (matkaketjuajattelu), neliporrasperiaate auttaa muistamaan keinovalikoiman laajuuden.
- **Suunnittelu- ja selvitystarpeille suurempi painoarvo:** suunnittelun seudullinen koordinointi tärkeää.

## 5.5 Liikennejärjestelmätyn toimintaympäristö murroksessa

Selvitystyö ajoittuu tilanteeseen, jossa liikennejärjestelmätyn hallinnollinen ja lainsäädännöllinen toimintaympäristö on yhdessä historian suurimmista murrosvaiheistaan. Tämän selvityksen havainnot ja suositukset ovat pääosin organisaatio- ja hallintorakenteista riippumattomia, ja ovat siten ajankohtaisia syötteitä liikennejärjestelmätyn kehittämislle. Liikennehallinnon ja aluehallinnon uudistumisen voi nähdä mahdollisuutena liikennejärjestelmätyn kehittämislle. Hallinnon rakenteiden ja toimintamallien uudistuessa joka tapauksessa, voidaan pyrkiä helpommin ottamaan huomioon myös tässä selvityksessä esitettyjä näkökulmia.

Hallinnon uudistukseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä ovat liikenneviraston rooli suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyn, ELY-keskusten rooli ja vastuut kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyn sekä ELY-keskusten ja maakuntaliittojen roolit kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyn. Myös henkilöliikennelain uudistus tuo muutostarpeita seututason liikennejärjestelmätyn toimintamalleihin.

Liikennevirasto on avainasemassa valtion liikennepolitiikan toteuttamisessa. Liikennepolitiikan tavoitteissa korostuvat suuret kaupunkiseudut, joilla liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisella voidaan saavuttaa selkeitä vaikutuksia. Joukkoliikenteen merkitys ja mahdollisuudet toimia aitona vaihtoehtona korostuu erityisesti kaupunkiseuduilla. Seutujen omat voimavarat eivät riitä liikennepoliittisten tavoitteiden edistämiseen halutulla tavalla, vaan valtio-osapuolen vahvempaa ohjausta ja osallistumista tarvitaan. Vahvempi osallistuminen tarjoaisi valtio-osapuolella myös mahdollisuuden vaikuttaa maankäytön kehittämiseen kasvukeskusten alueilla.

ELY-keskusten rooli kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyn on määritettävä seututasolla toimijoiden kesken. ELY:jen strategisissa tulossopimuksissa todetaan, että ELY-keskukset ohjaavat omalla toiminnallaan alueensa maankäytön suunnittelua. Tämä edellyttää liikennejärjestelmätyn organisoitua seututason toiminnassa, jolloin eri toimijoiden kesken voidaan tarkemmin sopia, miten ohjaus käytännössä voidaan toteuttaa. Muiden toimijoiden näkökulmasta ELY-keskukset ainakin periaatteessa helpottavat liikennejärjestelmätyn, koska suhteessa valtion liikennehallintoon siirrytään "yhden luukun" toimintamalliin. Haasteena on se, miten ELY-keskukset voivat käytännössä turvata rata- ja merenkulkuasioiden huomioonottamisen liikennejärjestelmätyn.

Maakuntaliittojen roolia liikennejärjestelmäsunnittelussa ollaan vahvistamassa alueiden kehittämislain uudistuksen myötä. Koordinointitarve suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsunnittelun ja -tyn suuntaan on ilmeinen. Liikennejärjestelmätyn haasteeksi saattaa nousta maakunnan ulkoisten ja kaupunkiseututason tarpeiden priorisointikysymykset suhteessa valtion osallistumismahdollisuuksiin.

Henkilöliikennelain uudistus tuo muutoksia kaupunkiseutujen joukkoliikenteen järjestämiseen. Lain myötä kaupunkiseutujen joukkoliikenteen järjestämisestä vastaa seututason toimivaltainen joukkoliikenneviranomainen. Liikennejärjestelmätyn näkökulmasta oleelliseksi asiaksi nousee viranomaisen toiminta-alueen rajaaminen. Liikennejärjestelmätyn vaikuttavuuden kannalta parasta olisi, että toiminta-alue vastaisi työssäkäyntialuetta. Seu-



dun ulkoisesta joukkoliikenteestä vastaa ELY-keskus, joten käyttäjän kannalta haasteena on liikenteiden yhteensovittaminen. Yhteensopivuuden varmistamiseksi seudulliselle toimivaltaiselle viranomaiselle ja ELY-keskuksille on määritetty laissa yhteistoimintavelvoite.

Hallinnon murrosvaiheessa on tarve selvittää osapuolten odotuksia uudistuvassa tilanteessa ja työstää liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenneviraston, ELY-keskusten ja suurten kaupunkiseutujen yhteisiä toimintatapoja liikennejärjestelmätyn toimivuuden parantamiseksi.

## 6 LIITTEET

- Liite1. Asiantuntijakyselyn kysymykset
- Liite 2. Haastatteluiden asialista
- Liite 3. Haastatteluiden ja työpajan osallistajat



	1	2	3	4	5	6	7	EOS
Maankäytön suunnittelulla pyritään riittävästi luomaan edellytyksiä kävelyn ja pyöräilyn lisäämiselle								
Muut liikennejärjestelmän kehittämistoimet tukevat kevyen liikenteen kehittämistavoitteita								
Kaupunkiseudulla on riittävä osaaminen kevyen liikenteen kehittämiseen								
Poliittinen päätöksenteko tiedostaa riittävästi päätösten vaikutukset kevytliikenteen kehittämiseen								
Kevyen liikenteen olosuhteiden kehittäminen perustuu käyttäjien tarpeisiin								
Toteutettujen toimenpiteiden ja hankkeiden vaikutuksia seurataan (esim. kevyen liikenteen määrä ja turvallisuus)								

	1	2	3	4	5	6	7	EOS
Liikennejärjestelmätöiden tärkein tehtävä on valtakunnallisten liikennehankkeiden edistäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmätöiden tärkein tehtävä on seudun omien liikennehankkeiden koordinointi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmätöiden tärkein tehtävä on asukkaiden ja yritysten tarpeiden tyydyttäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmätyössä käsitellään riittävästi myös muita kuin infrastruktuurihankkeita.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmän tilaa ja toimintaympäristön muutoksia seurataan säännöllisesti ja muutoksiin reagoidaan riittävän nopeasti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seudulla on riittävästi liikenne- ja maankäyttöasioiden yhteyksiä selvittäviä foorumeita/prosesseja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päätöksenteko perustuu systemaattisesti liikenne- ja maankäyttötavoitteisiin ja tehtyihin selvityksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmällä ja päätöksenteolla on konkreettinen vuorovaikutus (tietoa suunnitelmien tuloksista, hankkeista, seurantatiedoista, jne.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmätöiden seurannan tulisi sisältää niin liikennehankkeiden kuin maankäytön hankkeiden seuranta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenteen ja maankäytön suunnittelu on liian erillään muista kuntien sektoreista (elinkeinopolitiikka, palveluverkkoasiat, jne.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seudullisten hankkeiden toteutukseen sitoutuminen on heikkoa, kuntien välisen kilpailuaselman takia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntia on vaikea saada toimimaan yhteisten tavoitteiden mukaisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yksittäiset kunnat tai toimijat ovat muuttaneet suunnitelmiaan seudun yhteisen edun sitä vaatiessa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seudullinen liikennejärjestelmä työ on johtanut aidosti seudullisten liikenneratkaisujen etenemiseen aiempaa nopeammin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seudullinen liikennejärjestelmä työ on johtanut maankäytössä seudullisesti edullisten ratkaisujen syntyyn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Seudullinen liikennejärjestelmä työ on johtanut valtakunnallisten liikennematkaisuuden etenemiseen aiempaa nopeammin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenneasioilla on riittävä painoarvo maankäytösunnittelussa (kaavoitus)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asumisen ja palveluiden kehittämiseen liittyvillä kysymyksillä on riittävä painoarvo liikennesuunnittelussa (kaavoitus)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmän kehittämisessä kaikkia kulkumuotoja käsitellään tasapuolisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikennejärjestelmän akukölumla otetaan huomioon kuntien ja seutuhen maalpoliittisissa ohjelmissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



## HAASTATTELUIDEN ASIALISTA

### Liikennejärjestelmätyn nykytilanne ja ongelmat/kipupisteet:

- Minkälaisia säännöllisiä yhteistyömuotoja seudun lj-työssä on?
- Onko yhteistyöllä voitu vaikuttaa hankkeiden edistämiseen valtakunnantasolla?
- Onko käyttäjälähtöisyydestä tai neliporrasperiaatteesta esimerkkejä?
- Onko käyttäjälähtöisyys tai neliporrasperiaate johtanut jonkin hankkeen merkityksen tai sisällön uudelleen arviointiin?
- Onko seudun lj-suunnittelusta ja sen jatkotoimenpiteistä ollut konkreettista hyötyä oman työsi kannalta?
- Kuntien välisen yhteistyön toimivuus sekä valtio-kunnat -yhteistyön toimivuus joukkoliikenteen näkökulmasta?

### Liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus:

- Kirjataan maankäytön tai liikennehankkeiden perusteluissa konkreettisesti näkyville miten se vaikuttaa suhteessa alueellisiin tai paikallisiin lj-tavoitteisiin?
- Onko yhteistyöllä voitu vaikuttaa konkreettisesti maankäytön suunnitteluun tai toteutukseen?
- Käsitelläänkö kaavaprosesseissa konkreettisesti vaikutuksia liikennejärjestelmätavoitteiden kannalta?

### Joukkoliikenteen asema liikennejärjestelmätyn:

- Kuinka joukkoliikenteen ja maankäytön kehittäminen kytkeytyvät toisiinsa?
- Kehitetäänkö joukkoliikenteen tarjontaa etupainotteisesti suhteessa maankäytön kehittämiseen?
- Kuinka joukkoliikenteen ja muun liikennejärjestelmän kehittämisen vuorovaikutus toimii käytännössä?
- Tukevatko muut liikennejärjestelmän/maankäytön kehittämistoimet joukkoliikenteen kehittämistavoitteita?
- Toteutetaanko liikennejärjestelmän kehittämisessä joukkoliikenteen mahdollisuuksia heikentäviä toimenpiteitä?
- Onko toimijoiden välinen vastuunjako liikenteen solmukohtien sujuvuuden kehittämisessä (matkaketjut) selkeä? Miten vastuut on jaettu?
- Onko joukkoliikenteen kehittäminen käyttäjälähtöistä? Miten käyttäjiä kuullaan paikallisliikenteessä? Entä seutuliikenteessä?
- Onko kaupunkiseudulla riittävä osaaminen ja resurssit joukkoliikenteen kehittämiseen (viranhaltijat/päätäjät)?

### Kevyen liikenteen asema liikennejärjestelmätyn:

- Kuinka kevytliikenteen näkökulma otetaan huomioon maankäytön suunnittelussa?
- Onko kevytliikenteen kehittäminen käyttäjälähtöistä? Miten käyttäjiä kuullaan?
- Tukevatko muut liikennejärjestelmän/maankäytön kehittämistoimet kevytliikenteen kehittämistavoitteita?
- Toteutetaanko liikennejärjestelmän kehittämisessä kevytliikenteen mahdollisuuksia heikentäviä toimenpiteitä?
- Onko toimijoiden välinen vastuunjako kevytliikenteen kehittämisessä selkeä? Miten vastuut on jaettu?
- Onko kaupunkiseudulla riittävä osaaminen ja resurssit kevytliikenteen kehittämiseen?

### Sitoutuminen ja resurssit

- Mihin voidaan sitoutua ja kuinka pitkällä aikavälillä?
- Sitoutuminen kunnat – maakunta – valtio – muut ja viranomaiset - suunnittelijat – päätöksentekijät – kansalaiset/toimijat?
- Mitkä ovat sitoutumisen kannalta kriittisiä tekijöitä: prosessissa, resurssien kannalta (rahoitus, henkilöstö, osaaminen)?

## HAASTATTELUJEN JA TYÖPAJAN OSALLISTUJAT

### Haastatteluihin osallistuneet henkilöt seuduittain

#### Pääkaupunkiseutu /Helsingin seutu:

Maarit Saari	Uudenmaan tiepiiri
Olavi Veltheim	Helsingin kaupunki
Aarno Kononen	Nurmijärven kunta
Suoma Sihto	YTV
Johanna Vilkuna	YTV

#### Turun seutu:

Hanna Lindholm	Turun tiepiiri
Heikki Nieminen	Turun kaupunki (liikenne)
Markku Toivonen	Turun kaupunki (kaavoitus)
Janne Virtanen	Varsinais-Suomen liitto
Sirpa Korte	Turun joukkoliikennetoimisto

#### Tampereen seutu:

Reijo Väliharju	Pirkanmaan liitto
Risto Laaksonen	Tampereen kaupunki
Jari Lehtonen	Lääninhallitus
Markku Lahtinen	Kangasalan kunta
Tero Haarajärvi	Hämeen tiepiiri

#### Oulun seutu:

Tuomo Palokangas	Pohjois-Pohjanmaan liitto
Risto Leppänen	Oulun tiepiiri
Anne Leskinen	Oulun seutu
Ari Hoppania	Lääninhallitus
Minna Soininen	Oulun kaupunki
Jaakko Ylinampa	Oulun kaupunki

#### Kuopion seutu:

Jouko Kohvakka	Pohjois-Savon liitto
Paula Qvick	Pohjois-Savon liitto
Mika Savolainen	Savo-Karjalan tiepiiri
Patrick Hublin	Savo-Karjalan tiepiiri
Seppo Huttunen	Lääninhallitus
Leo Kosonen	Kuopion kaupunki
Juha Romppainen	Kuopion kaupunki


#### Vaasan seutu:

Markku Järvelä	Vaasan tiepiiri
Pertti Hällilä	Vaasan kaupunki
Harri Nieminen	Vaasan kaupunki
Eero Siikavirta	Lääninhallitus



**Työpajaan osallistuneet henkilöt**

Katariina Myllärniemi	Liikenne- ja viestintäministeriö
Leena Sirkjärvi	Liikenne- ja viestintäministeriö
Jari Lehtonen	Länsi-Suomen lääninhallitus
Aarno Kononen	Nurmijärven kunta
Anne Leskinen	Oulun seutu
Reijo Väliharju	Pirkanmaan liitto
Pertti Heikkilä	Pirkkalan kunta
Saini Heikkuri-Alborzi	Pohjanmaan liitto
Joukko Kohvakka	Pohjois-Savon liitto
Sini Puntanen	Ratahallintokeskus
Auli Heinävä	Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä
Päivi Nurminen	Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä
Tero Haarajärvi	Tiehallinto, Hämeen tiepiiri
Hannu Keralampi	Tiehallinto, Keski-Suomen tiepiiri
Matti Holopainen	Tiehallinto, keskushallinto
Matti Räinen	Tiehallinto, Oulun tiepiiri
Risto Leppänen	Tiehallinto, Oulun tiepiiri
Timo Mäkikyrö	Tiehallinto, Oulun tiepiiri
Mika Savolainen	Tiehallinto, Savo-Karjalan tiepiiri
Hanna Lindholm	Tiehallinto, Turun tiepiiri
Markku Järvelä	Tiehallinto, Vaasan tiepiiri
Leena Viilo	Vantaan kaupunki
Janne Virtanen	Varsinais-Suomen liitto
Pekka Virtaniemi	Ylöjärven kaupunki
Olli Maijala	Ympäristöministeriö
Johanna Vilku	YTV



ISSN 1459-1553  
ISBN 978-952-221-292-4  
TIEH 3201154-v